Deutscher Bundestag
8. Wahlperiode

Drucksache 8/1551

23.02.78

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht der Bundesregierung über die strukturellen Probleme des föderativen Bildungssystems

Schreiben des Bundeskanzlers — 14 (311) — 25002 — Bi 24/78 — vom 22. Februar 1978:

Hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen Bericht über die strukturellen Probleme des föderativen Bildungssystems.

Die Vorlage des Berichts ist in der Regierungserklärung vom 16. Dezember 1976 angekündigt worden.

Federführend ist der Bundesminister für Bildung und Wissenschaft.

Der Bericht enthält eine Übersicht über Strukturfragen im Bildungswesen der Bundesrepublik Deutschland und über Probleme des Entscheidungssystems im föderativen Bildungswesen. In einer gemeinsamen Besprechung der Regierungschefs von Bund und Ländern am 17. Februar 1978 haben die Ministerpräsidenten angekündigt, daß sie beabsichtigen, zu dem Inhalt des Berichts Stellung zu nehmen. Die Bundesregierung begrüßt diese Absicht. Einem Vorschlag der Regierungschefs der Länder entsprechend ist ein weiteres Gespräch über den Bericht für den 12. Mai 1978 vereinbart worden.

Die Bundesregierung wird nach der Besprechung mit den Regierungschefs der Länder im Mai über ihre Schlußfolgerungen aus der im Bericht dargelegten verfassungspolitischen Bewertung der bundesstaatlichen Aufgabenverteilung im Bildungswesen beschließen und den Deutschen Bundestag sowie den Bundesrat darüber unterrichten.

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 5300 Bonn
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 08 21, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon (0 22 21) 36 35 51

Im Hinblick auf das weitere Gespräch mit den Regierungschefs der Länder bitte ich, eine Sachberatung über den Bericht im Deutschen Bundestag nicht vor der zweiten Hälfte des Monats Mai vorzusehen.

Der Bericht über die strukturellen Probleme des föderativen Bildungssystems sowie gleichlautendes Schreiben sind dem Herrn Präsidenten des Bundesrates zugeleitet worden.

Bericht der Bundesregierung über die strukturellen Probleme des föderativen Bildungssystems

Inhaltsverzeichnis

Einleitung

Aufgabe des Berichts

1. In der **Regierungserklärung vom 16. Dezember 1976** hat die Bundesregierung auf die Notwendigkeit hingewiesen, die gesamtstaatliche Verantwortung für die Strukturen des Bildungswesens zu stärken. Sie hat dabei auf die Sorgen vieler Bürger aufmerksam gemacht, die nicht verstehen, daß ihre Kinder schulisch und beruflich benachteiligt werden, weil es keine gesamtstaatlich gleichen Bedingungen im Bildungswesen unseres Landes gibt.

2. Die Bundesregierung hat in der Regierungserklärung angekündigt, daß sie dem Deutschen Bundestag einen **Bericht über die strukturellen Probleme unseres föderativen Bildungssystems vorlegen und dabei prüfen werde, ob und wie die Notwendigkeit einheitlicher Lebensverhältnisse im ganzen Bundesgebiet bundesgesetzliche Regelungen sinnvoll erscheinen läßt.** Sie hat darauf hingewiesen, daß Besorgnisse hinsichtlich der Aufrechterhaltung einheitlicher Lebensverhältnisse gegenwärtig vor allem auf den folgenden Gebieten bestehen:

— Bei der Regelung der Dauer der Bildungsgänge und insbesondere der Schulpflicht,

— bei der Gestaltung des Zugangs zu den einzelnen Stufen des Bildungssystems,

— bei der Bewertung und Anerkennung von Abschlüssen,

— bei der inhaltlichen Ordnung der beruflichen Bildung, insbesondere bei der Abstimmung von Rahmenlehrplänen für Berufsschulen und Ausbildungsordnungen für die Betriebe,
und

— bei der Lehrerausbildung.

Diese in der Regierungserklärung gegebene Übersicht bestimmt den Aufbau und die inhaltlichen Schwerpunkte des Berichts.

3. Die Diskussion über die gesamtstaatliche Verantwortung im Bildungswesen und über die Funktionsfähigkeit unseres föderativen Bildungssystems ist in den letzten Jahren durch Gerichtsurteile zum **Parlaments- und Gesetzesvorbehalt für wesentliche Entscheidungen im Schulbereich** vertieft worden. Kritisiert wurde insbesondere, daß für den Bürger wichtige Entscheidungen im Bildungswesen in vielen Fällen nicht von den Parlamenten, sondern von den Regierungen, deren Verwaltungen und den von ihnen geschaffenen Koordinationsgremien getroffen werden. Auch die Landesparlamente fordern zunehmend eindeutige und konkrete gesetzliche Regelungen anstelle der bisher geübten Vereinbarungspraxis der Landesregierungen.

4. Der Bericht muß sich deshalb auch der Frage stellen, ob das Grundproblem, einerseits vergleichbare Bedingungen in den Bildungsangeboten als Voraussetzung für Chancengleichheit, Freizügigkeit und Mobilität und andererseits eine ausreichende parlamentarische Kontrolle und Legitimation zu sichern, bei der gegenwärtig geltenden Kompetenzverteilung zwischen Bund und Bundesländern befriedigend gelöst werden kann. Nach dieser Kompetenzverteilung sind für das Bildungswesen überwiegend die Länder zuständig. Wenn alle Landesparlamente, um eine Auseinanderentwicklung im Bildungswesen zu verhindern, einer von den Regierungen ausgehandelten einheitlichen Regelung durch Gesetzesbeschluß zustimmen oder sie jedenfalls hinnehmen **müssen,** können ihr Entscheidungsspielraum und ihre Verantwortung vielfach aber kaum mehr als formale Bedeutung haben. Andererseits ist erfahrungsgemäß eine abgestimmte Meinungsbildung zwischen den Regierungen oft nur möglich, wenn in die ausgehandelten Vereinbarungen dehnbare und auslegungsbedürftige Kompromißformeln aufgenommen werden. Dies führt wiederum häufig zu einer von Land zu Land verschiedenen und insgesamt unübersichtlichen Durchführung der gemeinsamen Beschlüsse. Auch der Bürger und Wähler kann die **komplizierte Vereinbarungspraxis** mit notwendigerweise einstimmigen Kompromißentscheidungen nicht mehr durchschauen und kontrollieren. **Die Vereinbarungen lassen in der Regel nicht erkennen, in welchem Umfang jede einzelne Regierung und Verwaltung für eine gemeinsame Entscheidung tatsächlich Verantwortung trägt.**

5. Die von diesen Entscheidungen in erster Linie **Betroffenen** — die Schüler, Auszubildenden und Studenten, die Eltern und Lehrer — erwarten zu Recht, daß auch in einem Bundesstaat ein Mindestmaß an notwendiger Einheitlichkeit im Bildungswesen als **Voraussetzung für Freizügigkeit, Mobilität und Chancengleichheit im Bildungswesen und Beschäftigungssystem** gesichert wird. Auch eine **besser abgestimmte Beziehung zwischen dem Bildungs- und dem Beschäftigungssystem** ist ohne gesamtstaatliche Entscheidungen über die Bildungsabschlüsse, über den Zugang zu Bildungsgängen und die inhaltliche Ordnung der beruflichen Bildung nicht möglich, die das „Angebot" des Bildungswesens entscheidend beeinflussen.

6. In einem föderativen Bildungssystem sind Engagement und Wettbewerb der Länder um Verbesserungen im Bildungswesen ebenso erforderlich wie einheitlich zu gestaltende, gesamtstaatliche Rahmenbedingungen. Einheitliche Strukturentscheidungen können dabei nicht zum Ziel haben, eine bestimmte Bildungspolitik einseitig mit zentralstaatlichen Mitteln durchzusetzen oder zu verhindern. Überlegun-

gen zur bundesstaatlichen Zuständigkeitsordnung müssen vielmehr in erster Linie dazu dienen, die Funktionsfähigkeit der föderativen Ordnung durch eine Entflechtung der Verantwortungsbereiche und durch eine vernünftige Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern mit durchschaubaren Entscheidungsprozessen zu stärken. Es kommt darauf an, daß die Volksvertretungen und Gesetzgebungskörperschaften im Bundesstaat wieder selbständige Entscheidungen treffen können und in wichtigen Fragen nicht lediglich bildungspolitische Vollzugsorgane der überregionalen Regierungs- und Verwaltungsgremien darstellen.

7. Der hiermit vorgelegte Bericht gibt einen Überblick über Strukturprobleme in den von der Regierungserklärung genannten Gebieten des Bildungswesens. Er wägt zwischen den Forderungen nach notwendiger Einheitlichkeit im Bundesgebiet, nach Wettbewerb und Vielfalt im Bildungswesen und nach parlamentarischer Kontrolle ab und zeigt Beurteilungskriterien für eine Neuordnung der Kompetenzverteilung auf.

Aufbau des Berichts

8. Der Bericht ist in zwei Hauptteile (Teil A und B) gegliedert, denen in der **Einleitung** ein Überblick über das Bildungswesen vorangestellt wird.

9. Der Abschnitt **„Überblick über das Bildungswesen"** der Einleitung (S. 6 bis 11) enthält eine Übersicht

- zur Gliederung des Bildungswesens,
- zur Schulpflicht,
- zu den Einrichtungen des Bildungswesens,
- zu den Übergängen, Abschlüssen und Berechtigungen im Bildungswesen,
- zur Kompetenzverteilung des Grundgesetzes und
- zu den Vereinbarungen der Länder und von Bund und Ländern zur Sicherung der Einheitlichkeit.

10. Teil A „Strukturfragen im Bildungswesen" (S. 12 bis 54) ist entsprechend der Ankündigung der Regierungserklärung 1976 in die folgenden **sieben Kapitel** gegliedert:

Kapitel 1: Bildungspflicht (S. 12 bis 15)

Kapitel 2: Übergang von der Grundschule (S. 15 bis 23)

Kapitel 3: Übergänge und Abschlüsse des Sekundarbereichs I (Mittelstufe) (S. 23 bis 28)

Kapitel 4: Übergänge und Abschlüsse des Sekundarbereichs II (Oberstufe) (S. 28 bis 39)

Kapitel 5: Übergänge und Abschlüsse in den übrigen Bildungsbereichen (S. 39 bis 41)

Kapitel 6: Abstimmung der Ausbildungsinhalte in der beruflichen Bildung (S. 41 bis 48)

Kapitel 7: Lehrerausbildung (S. 48 bis 54)

Die Darstellung der Einzelkapitel in Teil A folgt **in der Regel einem einheitlichen Aufbau:**

1. Zusammenfassung der Ergebnisse
2. Zuständigkeiten von Bund und Ländern
3. Vereinbarungen der Länder und von Bund und Ländern zur Sicherung der Einheitlichkeit
4. Vorhandene Regelungen im jeweiligen Sachgebiet
5. Entwicklungstendenzen und offene Fragen (notwendige gesamtstaatliche Entscheidungen)

11. Die Angaben zu den in den einzelnen Bundesländern geltenden Regelungen wurden allgemein zugänglichen Quellen (Gesetzes-, Verordnungs-, Erlaß-, Vereinbarungssammlungen usw.), einigen Dokumentationen und Gutachten entnommen, soweit sich aus besonderen Quellenangaben nichts anderes ergibt. Änderungen bei den Regelungen der Länder, die nach dem Herbst 1977 getroffen wurden, sind nur im Ausnahmefall berücksichtigt worden. Da nicht in jedem Fall allgemein zugängliche Veröffentlichungen der Regelungen vorliegen, sind Lücken und möglicherweise auch inzwischen überholte Angaben nicht auszuschließen.

12. In Teil B „Bundesstaatliche Aufgabenverteilung im Bildungswesen und Vorschläge für eine Neuordnung" (S. 55 bis 66) wird, ausgehend von den Gesamtergebnissen des Teils A, die Bedeutung eines Mindestmaßes an Einheitlichkeit in den in diesem Bericht behandelten Sachgebieten für die Freizügigkeit, Mobilität und Chancengleichheit im Bundesgebiet sowie für die Beziehungen zwischen Bildungs- und Beschäftigungssystem hervorgehoben. Außerdem wird die Problematik der geltenden Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern und der auf sie zurückzuführenden, weitgehend parlamentsfreien Vereinbarungspraxis der Regierungen, auch auf dem Hintergrund der neueren Rechtsprechung zum Parlamentsvorbehalt, aufgezeigt.

13. Der Bericht wird durch einen **Materialien-Anhang** ergänzt (S. 67 bis 195). Der Materialien-Anhang enthält u. a. Vereinbarungen der Länder, Bund-Länder-Vereinbarungen, Forderungen politischer Parteien und Vereinigungen zur Neuordnung der Aufgabenverteilung im Bildungswesen sowie Stellungnahmen einzelner Politiker.

Überblick über das Bildungswesen

1 Grundzüge

1.1 Gliederung des Bildungswesens

14. Das Bildungswesen der Bundesrepublik umfaßt, nach Stufen und Einrichtungen gegliedert,

- die Kindergärten und vorschulischen Einrichtungen (Elementarbereich),

— die allgemeinbildenden Schulen im Primarbereich (Grundschulen) sowie im Sekundarbereich I — Mittelstufe — (Hauptschulen, Realschulen, Gymnasien und Gesamtschulen) und im Sekundarbereich II — Oberstufe — (Gymnasien),

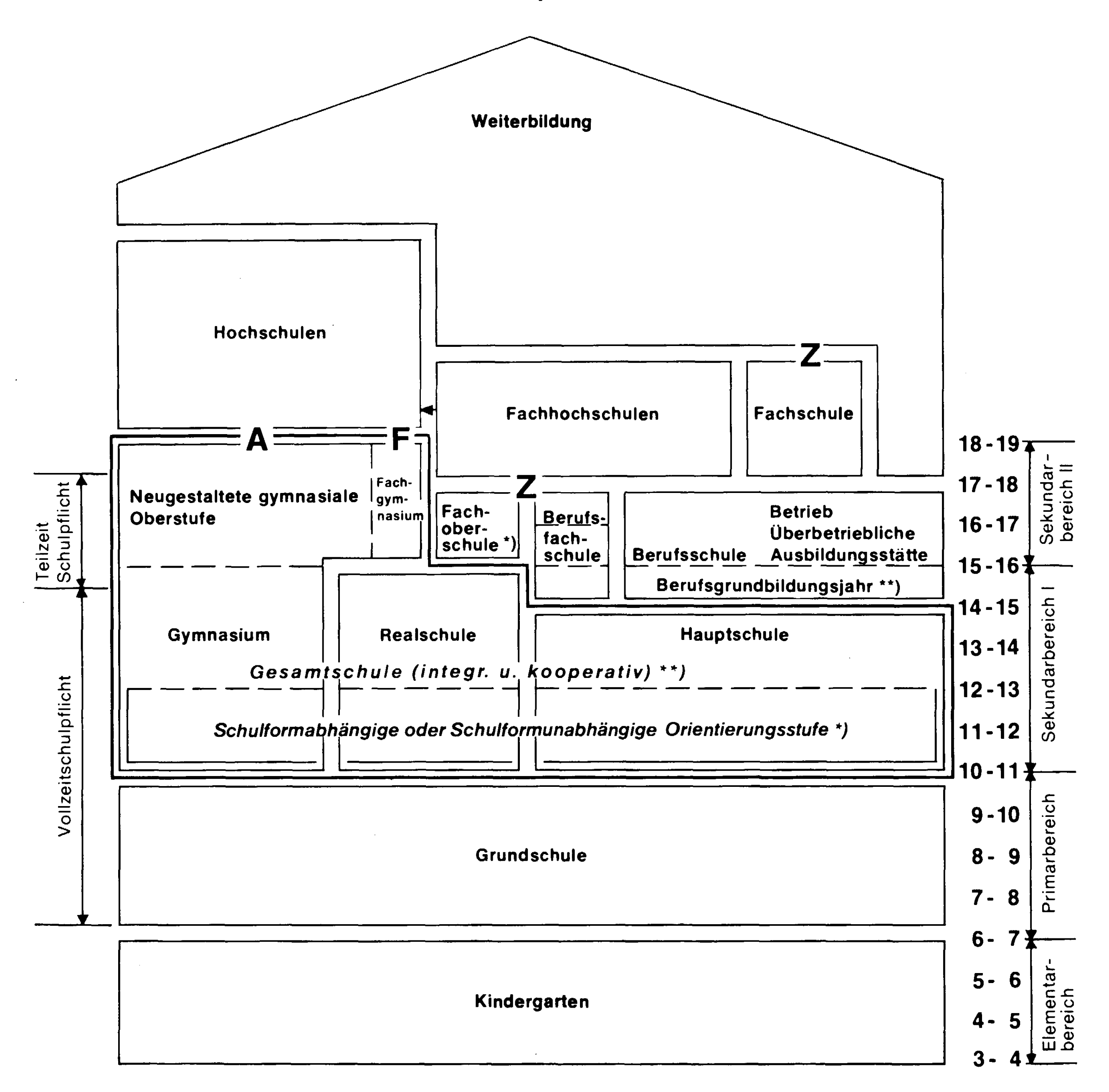
— die beruflichen Schulen sowie die Einrichtungen der beruflichen Ausbildung in Betrieben und überbetrieblichen Ausbildungsstätten (Sekundarbereich II),

— die Hochschulen und

— die Einrichtungen der Weiterbildung.

15. Einen stark vereinfachten Überblick über die Struktur des Bildungswesens gibt die nachstehende Grafik. Darin werden einzelne, zum Teil nur von einigen Ländern angebotene Sonderformen des Bildungswesens nicht dargestellt. Die Grafik enthält außerdem keine Darstellung der Einrichtungen des Sonderschulwesens.

Überblick über die Struktur des Bildungswesens in der Bundesrepublik Deutschland



A = allgemeine Hochschulreife
F = fachgebundene Hochschulreife
Z = Fachhochschulreife

*) nicht in allen Bundesländern; z.T. Schulversuche
**) für einen Teil der Schüler bzw. der Auszubildenden; z.T. Schulversuche

1.2 Schulpflicht

16. Die allgemeine Schulpflicht beginnt in der Regel nach Vollendung des sechsten Lebensjahres. Die **Vollzeitschulpflicht** endet in der Regel nach neun Jahren. In einigen Ländern wird eine Verlängerung der Vollzeitschulpflicht auf zehn Jahre angestrebt. Für Schüler, die nach dem neunjährigen Schulbesuch keine Vollzeitschule besuchen, besteht eine **Teilzeitschulpflicht** in der Berufsschule, die in der Regel mindestens bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres dauert. Für den Unterricht in der Berufsschule sind in der Regel zwischen acht und zwölf Stunden wöchentlich vorgesehen. Der Unterricht wird zum Teil auch in der Form des Blockunterrichts erteilt, in dem mehrere Unterrichtsabschnitte und -stunden zusammengefaßt sind [1]).

1.3 Einrichtungen des Bildungswesens

Kindergärten und vorschulische Einrichtungen (Elementarbereich)

17. Zum Elementarbereich gehören alle Einrichtungen familienergänzender Erziehung und Bildung nach Vollendung des dritten Lebensjahres bis zum Beginn der Schule. Zu ihnen zählen vor allem die Kindergärten.

18. Einen gleitenden Übergang vom Kindergarten in die Grundschule sollen verschiedene Formen eines Bildungsangebots für Fünfjährige sichern. Diese Bildungsangebote für Fünfjährige sind organisatorisch entweder dem Kindergarten oder der Grundschule (einjährige Eingangsstufe für Fünfjährige oder zweijährige Eingangsstufe für Fünf- und Sechsjährige) zugeordnet. Daneben besteht in einigen Ländern als weitere Form die Vorklasse, die der Grundschule zugeordnet ist und daher zum Teil auch dem Primarbereich zugerechnet wird. Die Vorklasse wird in der Regel von Kindern besucht, die zwar zum Einschulungszeitpunkt noch nicht das Schulpflichtalter erreicht haben, in der zweiten Jahreshälfte des folgenden Schuljahres jedoch das sechste Lebensjahr vollenden.

19. Eine Sonderstellung zwischen dem Elementar- und dem Primarbereich nehmen auch die Schulkindergärten ein. In Schulkindergärten werden in der Regel Kinder aufgenommen, die dem Alter nach zwar schulpflichtig, aber noch nicht schulreif sind. In einigen Ländern besuchen diese Kinder auch Vorklassen.

20. Abgesehen vom Besuch der Vorklassen und der Schulkindergärten, zu dem unter bestimmten Voraussetzungen in einigen Ländern eine Pflicht besteht, ist der Besuch der Einrichtungen des Elementarbereichs freiwillig.

---

[1]) Die **Schulpflicht** umfaßt sowohl die Vollzeitschulpflicht in der Grundschule und in den weiterführenden Schulen als auch die Teilzeitschulpflicht in der Berufsschule. **„Bildungspflicht"** ist demgegenüber der weitere Begriff, der auch eine Pflicht zum Besuch einer **nicht**-schulischen Bildungseinrichtung, z. B. einer Einrichtung der vorschulischen Bildung oder der betrieblichen Ausbildung, einschließen kann. Entsprechend der Unterscheidung bei der Schulpflicht könnte auch bei einer möglichen künftigen Regelung der Bildungspflicht zwischen einer Vollzeit- und einer Teilzeitbildungspflicht unterschieden werden.

Grundschulen (Primarbereich)

21. Die für alle Kinder gemeinsame Grundschule dauert in zehn Ländern 4 Jahre, in Berlin 6 Jahre.

Weiterführende Schulen im Sekundarbereich I (Mittelstufe)

22. Weiterführende allgemeinbildende Schulen sind die Hauptschule, die Realschule, das Gymnasium und die Gesamtschule. Der Sekundarbereich I (Mittelstufe) umfaßt die Schulklassen 5 bis 10 (in Berlin die Klassen 7 bis 10).

23. Die Klassen 5 und 6 bilden in einigen Ländern eine **Orientierungsstufe,** die in den einzelnen Ländern mit unterschiedlicher Ausgestaltung und Bezeichnung geführt wird (z. B.: Beobachtungs-, Förder- und Orientierungsstufe). Aufgabe der Orientierungsstufe ist es, den Eltern, Schülern und Lehrern eine bessere Grundlage für die Entscheidung über den Besuch einer weiterführenden Schule nach dem 6. Schuljahr zu geben. Es gibt — teilweise auch nebeneinander in einem einzelnen Land — die schulformunabhängige und die schulformabhängige Orientierungsstufe. Die schulformabhängige Orientierungsstufe ist den bestehenden Schulformen des Sekundarbereichs I — der Hauptschule, der Realschule und dem Gymnasium — zugeordnet.

Die Funktion der Orientierungsstufe wird in Berlin durch die Klassen 5 und 6 der Grundschule erfüllt.

24. Die **Hauptschule** ist Pflichtschule für alle Schüler, die nach dem Besuch der Grundschule nicht auf eine andere weiterführende Schule gehen. Sie endet mit der 9. Klasse. In den meisten Ländern wird ein freiwilliges 10. Hauptschuljahr angeboten.

25. Die **Realschule** baut auf derGrundschule auf und umfaßt die Klassen 5 bis 10 (in Bayern, Berlin und Bremen die Klassen 7 bis 10). Der Realschulabschuß ist Voraussetzung für eine Reihe beruflicher Bildungsgänge und für den Besuch der Fachoberschule sowie für weitere Sonderformen der schulischen Berufsbildung. Unter bestimmten, in den Ländern unterschiedlich ausgestalteten Voraussetzungen können Realschulabsolventen in die Oberstufe des Gymnasiums aufgenommen werden und dort die Hochschulreife erlangen.

26. Das **Gymnasium** führt als in sich geschlossene Schulform über die Sekundarbereiche I und II von der 5. bis zur 13. Klasse (in Berlin und Bremen von der 7. bis zur 13. Klasse). Die **Mittelstufe** des **Gymnasiums** umfaßt die Klassen 5 bis 10 (in Berlin und Bremen die Klassen 7 bis 10). Das nach Klasse 10 erteilte Versetzungszeugnis entspricht dem Realschulabschluß..

27. Die **Gesamtschulen** umfassen im Sekundarbereich I die Klassen 5 bis 10 (in Berlin und Bremen die Klassen 7 bis 10), in denen die Bildungsgänge aller Schularten des Sekundarbereichs I — der Haupt- und Realschule sowie des Gymnasiums — in unterschiedlicher organisatorischer und inhaltlicher Ausgestaltung zusammengefaßt sind (integrierte und kooperative Gesamtschule; Differenzierung nach Fachleistungskursen, die im Niveau unterschiedliche Anforderungen stellen). Gesamtschulen bestehen als Regelschulen, neben den anderen Schulformen, in Berlin und (in der kooperativen Form) in Hessen. In den anderen Ländern werden Modellversuche mit Ge-

samtschulen durchgeführt. In Hamburg gewährt das Schulgesetz einen Rechtsanspruch auf Aufnahme in die Klassenstufe 5 eines Gesamtschulversuchs.

Sekundarbereich II (Oberstufe)

28. Bei den vollzeitschulischen Angeboten umfaßt die Oberstufe die Klassen 11 bis 13 und die — in der Regel beruflichen — Bildungsgänge, die nach Klasse 9 der Vollzeitschulpflicht beginnen.

29. Die **Oberstufe des Gymnasiums** und die studienqualifizierenden Bildungsgänge in der **Oberstufe der Gesamtschule** führen zur Hochschulreife. Nach einer Vereinbarung der Kultusministerkonferenz der Länder vom Juli 1972 zur Neugestaltung der gymnasialen Oberstufe wird die Oberstufe nicht mehr nach den bisher bestehenden Gymnasialtypen — vor allem neusprachliche, altsprachliche und mathematisch-naturwissenschaftliche Gymnasien — gegliedert. Dem Schüler soll vielmehr ein an Aufgabenfeldern ausgerichtetes Unterrichtsangebot in Grund -und Leistungskursen gemacht werden, das eine stärkere Schwerpunktbildung erlaubt. Die neugestaltete gymnasiale Oberstufe ist, in zum Teil unterschiedlicher Ausformung, ab dem Schuljahr 1976/77 von zehn Bundesländern und in Baden-Württemberg ab dem Schuljahr 1977/78 eingeführt worden.

Neben der neugestalteten gymnasialen Oberstufe gibt es in einigen Ländern verschiedene **gymnasiale Sonderformen,** die in Verbindung mit berufsbezogenen Inhalten zum Teil zur allgemeinen Hochschulreife (z. B.: Wirtschaftsgymnasium, Technisches Gymnasium, Höhere Handelsschule mit gymnasialem Zweig), zum Teil zur fachgebundenen Hochschulreife führen (Hauswirtschaftliche, Landwirtschaftliche Gymnasien u. a.).

30. Das **berufliche Bildungswesen** umfaßt die Ausbildung im dualen System — im Betrieb im Rahmen eines Ausbildungsverhältnisses und in der Berufschule — und verschiedene Formen schulischer Einrichtungen (Berufsfachschulen, Berufsaufbauschulen, Fachschulen, Fachoberschulen u. a.).

Die **betriebliche Ausbildung** im dualen System wird insbesondere in Betrieben der Industrie, des Handels, des Handwerks und der Landwirtschaft und in der Verwaltung durchgeführt. Teile der Ausbildung können auch in betrieblichen oder überbetrieblichen Ausbildungsstätten durchgeführt werden. 1976 befanden sich etwa 1,3 Millionen Jugendliche im dualen System. Das sind etwa 54 % aller Schüler der Oberstufe.

31. **Berufsschulen** werden von den Schülern besucht, die nach dem Ende der neunjährigen Vollzeitschulpflicht nicht auf eine Vollzeitschule gehen. Zu ihnen gehören die im dualen System auszubildenden Jugendlichen, die Jugendlichen ohne Ausbildungsverhältnis, die ein Arbeitsverhältnis begonnen haben („Jungarbeiter"), und die arbeitslosen Jugendlichen.

32. Alle Länder führen zur Zeit ein in der Regel freiwilliges **Berufsgrundbildungsjahr** ein, das nach der Hauptschule besucht werden kann. Das Berufsgrundbildungsjahr ist — in einzelnen Ländern auch nebeneinander — als vollzeitschulisches Angebot (Berufsgrund**schul**jahr) oder als kooperatives Berufsgrundbildungsjahr von Betrieb und Schule ausgestaltet. Das Berufsgrundbildungsjahr vermittelt eine berufliche Grundbildung in einem Berufsfeld, an die eine in der Regel zweijährige Fachbildung im dualen System anschließt.

33. **Berufsfachschulen** bauen in der Regel auf dem erfolgreichen Besuch der 9. oder 10. Klasse einer weiterführenden Schule auf. Sie sehen einen Vollzeitunterricht von bis zu drei Jahren vor. Die Berufsfachschulen führen zu einem eigenständigen Abschluß, einem Abschluß in einem anerkannten Ausbildungsberuf oder vermitteln einen Teil der Berufsbildung, die im dualen System fortgesetzt wird.

34. **Berufsaufbauschulen** werden neben der Berufsschule oder nach der Ausbildung im dualen System besucht. Die Berufsaufbauschule dauert in der Regel in der Vollzeitform ein Jahr und in der Teilzeitform drei Jahre. Sie vermittelt eine allgemeine und fachtheoretische Bildung und führt zu einem Abschluß, der dem Realschulabschluß entspricht. Berufsaufbauschulen bestehen in allen Ländern außer in Berlin und in Nordrhein-Westfalen.

35. **Fachoberschulen** bauen in der Regel auf dem Realschulabschluß auf und führen in einem zumeist zweijährigen Bildungsgang zur Fachhochschulreife. Es gibt u. a. Fachoberschulen für Technik, Wirtschaft, Ernährungs- und Hauswirtschaft. Alle Länder außer Baden-Württemberg haben Fachoberschulen eingeführt (Schleswig-Holstein lediglich in der einjährigen Form in Klasse 12).

36. Einige Länder bieten neben diesen Formen der beruflichen Schulen weitere **Sonderformen** der schulichen Berufsbildung an (Berufsoberschule, Fachakademie, Berufskolleg). Diese bauen in der Regel auf dem Realschulabschluß oder einem dem Realschulabschluß vergleichbaren Abschluß auf und können in einem zwei- bis dreijährigen Bildungsgang auch zur fachgebundenen Hochschulreife oder zur Fachhochschulreife führen.

37. Eine **organisatorische Verbindung allgemeinbildender und berufsbildender Einrichtungen** der Oberstufe sowie eine inhaltliche Annäherung studien- und berufsqualifizierender Bildungsgänge haben Modellversuche zum Ziel, die in den meisten Ländern in verschiedener Form vorbereitet werden oder bereits eingeleitet sind (Kollegschulen, Oberstufenzentren usw.).

38. **Fachschulen** setzen in der Regel eine Berufsausbildung oder eine entsprechende praktische Berufstätigkeit voraus. (Fachschulen werden daher zum Teil auch zu den Einrichtungen der Weiterbildung gerechnet.) Die Fachschule dauert als Vollzeitschule in der Regel mindestens ein Jahr. Sie vermittelt eine Fortbildung und führt zu Abschlüssen für Fach- oder Führungskräfte (staatlich anerkannte Erzieher, staatlich geprüfte Techniker und Betriebswirte usw.).

Sonderschulen

39. Lernbehinderte Kinder sowie physisch oder psychisch behinderte oder geschädigte Kinder besuchen, soweit sie nicht in den übrigen Schulformen unterrichtet werden, Sonderschulen verschiedener Art.

Hochschulen

40. Zu den Hochschulen gehören vor allem die Universitäten, Technischen Hochschulen, die Pädagogischen Hochschulen, Kunst-, Musik- und Sporthochschulen, die Fachhochschulen sowie die in einigen Ländern bestehenden Gesamthochschulen.

Zweiter Bildungsweg

41. Der Zweite Bildungsweg eröffnet die Möglichkeit, Schulabschlüsse nachzuholen. Zur Hochschulreife führen u. a. Abendgymnasien und Kollegs. Der Realschulabschluß kann z. B. in Abendrealschulen und Berufsaufbauschulen erlangt werden. Zu den Angeboten des Zweiten Bildungsweges sind auch eine Reihe von Veranstaltungen des Fernunterrichts und der Volkshochschulen zu rechnen.

Weiterbildung

42. Weiterbildungsmaßnahmen werden von verschiedenen Trägern mit unterschiedlichen Zielsetzungen (z. B. berufliche, allgemeine, politische oder musische Weiterbildung) angeboten. Zu den Trägern der Weiterbildungsmaßnahmen gehören z. B. Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen, Volkshochschulen, Kirchen, Kammern, Verbände, Betriebe sowie Schulen, insbesondere Fachschulen, und Hochschulen.

2 Übergänge, Abschlüsse und Berechtigungen im Bildungswesen

43. Das Bildungswesen der Bundesrepublik Deutschland ist im Gegensatz zum Bildungssystem einiger anderer Länder, in denen der Zugang zu Bildungseinrichtungen und Berufen in geringerem Umfang vom Nachweis von Bildungs- und Ausbildungsqualifikationen abhängt, durch die Bedeutung und Funktion von Qualifikationsbescheinigungen geprägt; Nachweise über Bildungsabschlüsse stellen dabei die häufigste Form dieser Qualifikationsbescheinigungen dar.

Ein bestimmter Bildungsabschluß ist im deutschen Bildungswesen häufig **Voraussetzung** für die Aufnahme in eine Bildungseinrichtung mit einem weiterführenden oder — im weitesten Sinne — berufsqualifizierenden Bildungsangebot. In vielen Fällen ist mit dem Abschluß auch das **Recht** auf Zugang zu dieser Bildungseinrichtung verbunden, jedenfalls soweit eine öffentlich-rechtliche Trägerschaft besteht. Dieses Recht wird im Sprachgebrauch und zum Teil auch in den staatlichen Regelungen „Berechtigung" genannt.

44. In einigen Fällen verleiht der Abschluß nur das Recht, an einer Aufnahmeprüfung teilzunehmen, in der weitere Qualifikationen nachgewiesen werden sollen. In anderen Fällen — wie z. B. beim Zugang zur Fachoberschule oder zur Hochschule — besteht aufgrund des Abschlusses zwar ein **Zugangsrecht**; dessen Verwirklichung kann aber, wenn die Aufnahmekapazität der Bildungseinrichtung kleiner ist als die Bewerbernachfrage und damit eine Auswahl unter den „Berechtigten" notwendig wird, wiederum vom Qualifikationsniveau (Notendurchschnitt) des Abschlusses oder von einer zusätzlichen Aufnahmeprüfung abhängen.

45. Nur in wenigen Bereichen setzt der Zugang zu Bildungseinrichtungen und -gängen im Sekundar- oder im Hochschulbereich nicht einen bestimmten Bildungsabschluß, sondern lediglich eine Qualifikationsüberprüfung der aufnehmenden Bildungseinrichtung, entweder durch eine Aufnahmeprüfung oder in einer Probezeit, voraus; begrenzt ist ebenso die Zahl derjenigen Fälle, in denen der Zugang zu einem Bildungsgang oder unmittelbar zu einer Abschlußprüfung ohne jeden Qualifikationsnachweis möglich ist. Zu diesen, quantitativ allerdings sehr bedeutsamen, „Ausnahmen" gehören auch die berufliche Bildung in Betrieben oder überbetrieblichen Ausbildungsstätten und in erheblichem Umfang die berufliche Weiterbildung. Diese Ausbildung setzt — rechtlich — keinen Bildungsabschluß voraus. Auf der anderen Seite gibt es auch kein Recht auf Begründung eines Ausbildungsverhältnisses mit einem Betrieb.

46. Ein Recht auf einen bestimmten Arbeitsplatz oder eine bestimmte Art der Beschäftigung ist in der Bundesrepublik, wie in den Bildungs- und Beschäftigungssystemen nahezu aller anderen Länder, mit einem Bildungsabschluß in der Regel nicht verbunden. In einigen Fällen bildet der Nachweis eines bestimmten Bildungsabschlusses jedoch eine Voraussetzung für die Aufnahme einer beruflichen Tätigkeit. Auch der Zugang zu Berufen im öffentlichen Dienst setzt in der Regel einen bestimmten Bildungsabschluß voraus.

47. Weil Abschlüsse im deutschen Bildungswesen in vielen Fällen Zugangsvoraussetzungen für andere Bildungsgänge bilden und häufig auch Zugangsrechte begründen, hat in der Bundesrepublik Deutschland die Forderung nach gegenseitiger Anerkennung, Vergleichbarkeit oder Einheitlichkeit der Abschlüsse zur Sicherung von Mobilität und Chancengleichheit eine größere Bedeutung als in anderen — vor allem angelsächsischen — Bundesstaaten, in denen weder die Freizügigkeit noch der Zugang zu Bildungseinrichtungen in gleichem Maße von der Vergleichbarkeit der Bildungsabschlüsse abhängen.

3 Kompetenzverteilung des Grundgesetzes

48. Nach Artikel 30 des Grundgesetzes ist die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben Sache der Bundesländer, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zuläßt. Da das Grundgesetz dem Bund nur wenige Kompetenzen im Bildungswesen zuweist, sind die Länder auf diesem Gebiet dementsprechend für den überwiegenden Teil der Aufgaben in der Gesetzgebung, Verwaltung und Finanzierung sowie für die Planung in diesen Bereichen zuständig.

49. Zum Zuständigkeitsbereich der Länder gehört z. B. nahezu das gesamte Schulwesen, insbesondere die Regelung der Gliederung und Organisation, der Übergänge und Abschlüsse und der Verwaltung sowie der Finanzierung. Auch für die Gestaltung der Bildungsinhalte sind, abgesehen von wenigen Ausnahmen (z. B. bei der betrieblichen Berufsausbildung), die Länder zuständig; dies gilt auch für den ganz überwiegenden Teil der Verwaltung und Finanzierung im gesamten Bildungswesen.

50. Zu den für das Bildungswesen bedeutsamen Bundeskompetenzen gehören vor allem die Gesetzgebungsbefugnisse des Bundes für die außerschulische Berufsbildung nach Artikel 74 Nr. 11 (Recht der Wirtschaft) und Nummer 12 (Arbeitsrecht) des Grundgesetzes, für die Regelung der Ausbildungsbeihilfen nach Artikel 74 Nr. 13 des Grundgesetzes und für Rahmenvorschriften über die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens nach Artikel 75 Nr. 1 a des Grundgesetzes. Nach Artikel 75 Nr. 1 des Grundgesetzes kann der Bund Rahmenvorschriften über die Rechtsverhältnisse der im öffentlichen Dienst der Länder, Gemeinden und anderen Körperschaften des öffentlichen Rechtes stehenden Personen erlassen und damit auch den Zugang zu Laufbahnen und zum Vorbereitungsdienst für Beamte sowie dessen Dauer regeln.

51. Nach Artikel 91 a des Grundgesetzes wirkt der Bund außerdem durch eine gemeinsame Rahmenplanung und Finanzierung bei den Länderaufgaben auf dem Gebiet des Ausbaus und Neubaus von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken mit. Nach Artikel 91 b des Grundgesetzes können Bund und Länder aufgrund von Verwaltungsvereinbarungen bei der Bildungsplanung und der Forschungsförderung zusammenwirken.

4 Vereinbarungen zur Sicherung der Einheitlichkeit

4.1 Vereinbarungen der Länder

52. Um auf bestimmten Gebieten des Bildungswesens eine einheitliche oder wenigstens abgestimmte Entwicklung sicherzustellen, haben die Landesregierungen eine Reihe von Vereinbarungen getroffen, die von der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (KMK) vorbereitet wurden. Die Kultusministerkonferenz hat außerdem eine Vielzahl von Empfehlungen zur Vereinheitlichung des Bildungswesens beschlossen. Im Rahmen dieses Berichts sind insbesondere hervorzuheben:

— die Abkommen von Düsseldorf (1955) und Hamburg (1964) zur Vereinheitlichung auf dem Gebiet des Schulwesens,

— der Beschluß über die „Übergänge von einer Schulart in die andere" von 1960 (geändert 1966),

— die Rahmenvereinbarung über die Fachoberschule (1969),

— die Vereinbarung zur Neugestaltung der gymnasialen Oberstufe in der Sekundarstufe II (1972),

— der Staatsvertrag der Länder über die Vergabe von Studienplätzen, der 1973 in Kraft getreten ist,

— die Rahmenvereinbarung über das Berufsgrundbildungsjahr (1973),

— die Vereinbarung über die Orientierungsstufe (Klassen 5 und 6) von 1974
sowie

— die Vereinbarung über die gegenseitige Anerkennung der Hochschulzugangsberechtigungen von 1976.

Der Staatsvertrag der Länder über die Vergabe von Studienplätzen, dem auch die Landesparlamente zugestimmt haben, bindet die Regierungen **und** die Parlamente. Das von den Regierungen getroffene Abkommen von Hamburg bindet die Regierungen der Länder; zum Teil haben diesem Abkommen die Parlamente durch Gesetzesbeschluß zugestimmt. Das Abkommen kann mit einer Kündigungsfrist von einem Jahr gekündigt werden. Die Beschlüsse der Kultusministerkonferenz geben eine gemeinsame politische Willensbildung der beteiligten Minister wieder.

4.2 Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern

53. Die Regierungen der Länder und die Bundesregierung haben auf der Grundlage des Artikels 91 b des Grundgesetzes im Jahre 1970 durch Verwaltungsabkommen die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK) errichtet. Der von der Kommission erarbeitete Bildungsgesamtplan wurde 1973 von den Regierungschefs von Bund und Ländern beschlossen. Der Bildungsgesamtplan sowie weitere von den Regierungschefs getroffene gemeinsame Beschlüsse zur Bildungsplanung binden lediglich die Regierungen, nicht die Parlamente.

54. Für die schulische Berufsbildung sind die Länder zuständig, für die Regelung der außerschulischen beruflichen Bildung der Bund. Um eine Abstimmung zu sichern, haben Beauftragte der Bundesregierung und der Kultusministerkonferenz 1972 das „Gemeinsame Ergebnisprotokoll betr. das Verfahren bei der Abstimmung von Ausbildungsordnungen und Rahmenlehrplänen im Bereich der beruflichen Bildung zwischen der Bundesregierung und den Kultusministern (-senatoren) der Länder" unterzeichnet.

A. Strukturfragen im Bildungswesen

Kapitel 1: Bildungspflicht

1 Zusammenfassung

55. Die zur Zeit geltenden Schulpflichtregelungen der Länder sind durch eine Vielzahl von unterschiedlichen Einzelbestimmungen, aber auch durch ein hohes Maß an Übereinstimmung in den Grundzügen gekennzeichnet. Die **Vollzeitschulpflicht** dauert gegenwärtig in allen Ländern im Regelfall neun Jahre und die **Teilzeitschulpflicht** in allen Ländern in der Regeln mindestens bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres.

56. Unterschiedliche Vorstellungen bestehen in den Ländern zur Einführung eines 10. Bildungspflichtjahres. Ungeklärt ist dabei nicht nur, ob und gegebenenfalls wann die Bildungspflichtdauer verlängert werden soll, sondern auch die inhaltliche Ausgestaltung eines 10. Pflichtjahres. Zum Teil wird ein 10. allgemeinbildendes Schuljahr in der Hauptschule, zum Teil ein vollzeitschulisches oder ein kooperatives, von Betrieb und Schule durchzuführendes Berufsgrundbildungsjahr vorgeschlagen. Derartige Unterschiede in der inhaltlichen Gestaltung müßten sich auch auf die Berufsausbildung auswirken, die an die Erfüllung der Vollzeitbildungspflicht anschließt.

57. Wenn ein Mindestmaß an Chancengleichheit im Bildungswesen und an Freizügigkeitsvoraussetzungen gewahrt werden soll, müssen die Bildungspflichtdauer und die Ausgestaltung des 10. Bildungsjahres — jedenfalls auf längere Sicht — im Bundesgebiet in den Grundzügen übereinstimmend geregelt werden.

2 Zuständigkeiten

58. Für die Regelung der Schulpflicht sind nach der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes die Länder zuständig. Auch eine Regelung über eine allgemeine Bildungspflicht, die auch durch den Besuch **nicht-schulischer** Bildungseinrichtungen erfüllt werden kann, könnte nach der geltenden Kompetenzverteilung nur von den Ländern getroffen werden.

3 Vereinbarungen zur Sicherung der Einheitlichkeit

3.1 Vereinbarungen der Länder

59. Das Hamburger Abkommen der Regierungen der Länder zur Vereinheitlichung auf dem Gebiet des Schulwesens (1964) enthält auch eine Vereinbarung zur Schulpflicht. Die Vollzeitschulpflicht soll danach nach neun Schuljahren enden. Die Ausdehnung auf ein 10. Schuljahr ist zulässig.

60. Zur Ergänzung des Hamburger Abkommens haben die Kultusminister Beschlüsse über die Anrechnung der Zurückstellung vom Pflichtschulbesuch auf die Dauer der Schulpflicht (1967) und über die vorzeitige Einschulung von noch nicht schulpflichtigen Kindern (1968) gefaßt. Im ersten Beschluß, mit dem die zur Zeit geltenden gesetzlichen Bestimmungen der Länder in der Regel übereinstimmen, ist im wesentlichen vorgesehen, daß das erste Jahr einer Zurückstellung grundsätzlich nicht auf die Schulpflichtzeit angerechnet werden soll. Im zweiten Beschluß der Kultusministerkonferenz, dem die gegenwärtig geltenden gesetzlichen Regelungen aller Länder entsprechen, ist eine Einigung darüber erzielt worden, daß schulreife Kinder vorzeitig eingeschult werden können, die das sechste Lebensjahr erst innerhalb eines halben Jahres nach dem für die Schulpflicht maßgeblichen Stichtag (30. Juni) vollenden.

3.2 Gemeinsame Bildungsplanung

61. Im Bildungsgesamtplan haben die Regierungen von Bund und Ländern erklärt, daß es zunächst offenbleibe, ob der Besuch der Einrichtungen für **Fünfjährige** im Planungszeitraum (bis 1985) zur **Pflicht** gemacht werden soll und ob, in welchem Umfang und unter welchen Voraussetzungen das Ende der Grundschule entsprechend ein Lebensjahr früher erreicht wird. Unabhängig davon wurde eine Einigung über den Ausbau der Einrichtungen erzielt, durch den ein Bildungsangebot für alle Fünfjährigen gesichert werden soll.

62. Im Bildungsgesamtplan wurde außerdem beschlossen, gemeinsame Modellversuche durchzuführen, die klären sollen, wie diese Einrichtungen dem Kindergarten und der Grundschule organisatorisch zuzuordnen sind. Eine gemeinsame Auswertung dieser Modellversuche hat ergeben, daß eine Zuordnung sowohl zum Kindergarten als auch zur Grundschule einen gleitenden Übergang von der Spiel- in die Lernphase sichern kann. Über die **organisatorische** Zuordnung der Einrichtungen für Fünfjährige zum Kindergarten oder zur Grundschule muß danach — jedenfalls zur Zeit — weder innerhalb eines Landes noch im Bundesgebiet einheitlich entschieden werden. In den meisten Ländern zeichnet sich als Entscheidung ab, daß an der Zuordnung zum Kindergarten festgehalten wird.

63. Bereits zu Beginn der 80er Jahre wird — auch aufgrund der demographischen Entwicklung — allen Fünfjährigen ein ausreichendes Bildungsangebot gemacht werden können.

64. Die Einführung eines **10. Schuljahres,** das auch als Berufsgrundschuljahr eingerichtet werden kann,

soweit und solange die berufliche Grundbildung nach dem 9. Schuljahr einsetzt, wird nach dem Bildungsgesamtplan langfristig angestrebt. Der Bildungsgesamtplan geht dabei für die Zeit bis 1985 von zwei Alternativen aus. Nach der Alternative I werden bis dahin alle Schüler ein 10. Schuljahr besuchen, nach der Alternative II 80 % der gleichaltrigen Bevölkerung. Gegenwärtig besuchen rund 65 % der 15- bis 16jährigen Jugendlichen (einschließlich der Realschüler und Gymnasiasten) ein allgemeinbildendes oder berufliches 10. Schuljahr.

65. Die nachstehende **Tabelle** gibt einen Überblick über den Ausbaustand beim 10. Bildungsjahr einschließlich der bisher vorliegenden Planungen bis 1980.

Schüler in der 10. Klasse allgemeinbildender und beruflicher Schulen

	Allgemeinbildende Schulen	Berufliche Schulen	Anteil am durchschnittlichen Altersjahrgang der 15- bis 17jährigen (%)
	in Tausend		
1975	364	144	53
1977	445	196	64
1980	461	243	67

4 Vorhandene Bildungspflichtregelungen

66. Nach den zur Zeit geltenden gesetzlichen Regelungen der Länder werden alle Kinder, die bis zum 30. Juni das sechste Lebensjahr vollenden, mit Beginn des folgenden Schuljahres (1. August) schulpflichtig. Der Besuch von Kindergärten für die Drei- bis Fünfjährigen ist freiwillig. Dasselbe gilt in der Regel für den Besuch von Vorklassen oder einer einjährigen Eingangsstufe für Fünfjährige sowie des ersten Jahres einer zweijährigen Eingangsstufe, die ein Bildungsangebot für Fünfjährige mit dem ersten Grundschuljahr verbindet.

67. Abweichend von diesem Grundsatz sieht das **Niedersächsische Schulgesetz** von1975 vor, daß alle Kinder, die bis zum 30. Juni das 5. Lebensjahr vollenden, bereits mit dem Beginn des folgenden Schuljahres schulpflichtig werden, soweit **an der Grundschule verbindliche Vorklassen bestehen.** Nach dem Niedersächsischen Schulgesetz sollen die Vorklassen an Grundschulen verbindlich eingeführt werden, sobald die personellen, räumlichen und schulorganisatorischen Voraussetzungen dafür geschaffen sind. Bislang sind in Niedersachen verbindliche Vorklassen noch nicht eingerichtet worden.

68. Kinder, die nach dem 30. Juni und bis zum 31. Dezember des Aufnahmejahres das 6. Lebensjahr vollenden, können unter bestimmten, in den einzelnen Ländern teilweise unterschiedlich gestalteten Verfahrensvoraussetzungen auf Antrag der Eltern vorzeitig in die Schule aufgenommen werden, wenn sie die für den Schulbesuch erforderliche Reife besitzen. Kinder, die das Schulpflichtalter erreicht haben, aber als noch nicht schulreif gelten, können vom Schulbesuch zurückgestellt werden. Die Verfahrensbestimmungen für eine Zurückstellung sind in den einzelnen Landesgesetzen zum Teil unterschiedlich geregelt. In einigen Ländern besteht bei Zurückstellungen eine Pflicht zum Besuch eines Schulkindergartens oder einer Vorklasse, in anderen Ländern ist der Besuch dieser Einrichtungen freiwillig.

69. Die **Vollzeitschulpflicht** endet in den meisten Ländern in der Regel nach **9 Schuljahren.**

Für diejenigen Jugendlichen, die nach den neun Jahren der Vollzeitschulpflicht keine Vollzeitschule besuchen, besteht nach den Landesgesetzen in der Regel eine **Teilzeitschulpflicht,** die **in der Berufsschule** zu erfüllen ist. Die Dauer der Teilzeitschulpflicht und der zeitliche Umfang an Unterrichtsstunden in der Woche und im Blockunterrichtet sind in den einzelnen Ländern zum Teil unterschiedlich geregelt. Die Teilzeitschulpflicht besteht in der Regel jedoch mindestens bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres. Die Berufsschulpflicht wird nach allen Landesgesetzen über diesen Zeitpunkt hinaus bis zum Abschluß eines bereits begonnenen Ausbildungsverhältnisses verlängert.

70. Das **Niedersächsiche Schulgesetz** eröffnet, abweichend von der in den meisten anderen Ländern geltenden Regelung, die Möglichkeit, ein **Berufsgrundbildungsjahr** in vollzeitschulicher Form **verbindlich einzuführen,** das an die Zeit der Vollzeitschulpflicht in allgemeinbildenden Schulen anschließt. Die verbindliche Einführung erfolgt dabei unter denselben Voraussetzungen wie die Einführung der Vorklassen. In verschiedenen Regionen Niedersachsens ist das Berufsgrundbildungsjahr für einige Berufsfelder bereits verbindlich eingeführt worden; eine verbindliche Einführung in weiteren Berufsfeldern und Regionen ist vorgesehen. Soweit ein verbindliches Berufsgrundbildungsjahr besteht, ist der Besuch der Berufsschule in Teilzeitform in der Regel erst nach dem Berufsgrundbildungsjahr zulässig. Eine vergleichbare Bestimmung zur Einführung eines vollzeitschulischen Berufsgrundbildungsjahres enthält auch das **Bremische Schulgesetz** von 1975. Von der Ermächtigung des Gesetzes zur Einführung eines verbindlichen Berufsgrundbildungsjahres ist allerdings noch nicht Gebrauch gemacht worden.

71. Das **Niedersächsische Schulgesetz** weicht auch insofern von den Gesetzen der anderen Länder ab, als es die Möglichkeit eröffnet, die **Pflicht zum Besuch einer allgemeinbildenden Schule** für alle Schüler um ein Jahr, von der 9. auf die 10. Klasse, **zu verlängern.** Von dieser Möglichkeit ist in Niedersachsen bislang noch nicht Gebrauch gemacht worden. Wird das 10. allgemeinbildende Schuljahr in Niedersachsen verbindlich eingeführt, so entspricht das Berufsgrundbildungsjahr der Klasse 11 (die Zeit des Besuchs einer Vorklasse jeweils nicht mitgerechnet).

72. Durch Gesetz ist 1977 in **Nordrhein-Westfalen** eine **Vollzeitschulpflicht in der Berufsschule** (berufsvorbereitendes 10. Schuljahr) für diejenigen Jugendlichen eingeführt worden, die nach Beendigung der neunjährigen allgemeinen Schulpflichtzeit kein Berufsausbildungsverhältnis begründen. Diese Regelung trägt in besonderer Weise den aktuellen Erfordernissen beim Ausbildungsplatzangebot und auf dem Arbeitsmarkt Rechnung.

73. Die übrigen Landesgesetze enthalten keine Regelungen zur allgemeinen Einführung eines 10. Schuljahres,

sehen jedoch zum Teil vor, daß nach dem Ablauf der neunjährigen Schulpflichtzeit die Hauptschule ein weiteres Jahr besucht werden kann. Einige Landesgesetze eröffnen dabei die Möglichkeit, ein 10. Hauptschuljahr freiwillig zu besuchen. Die Gesetze anderer Länder sehen darüber hinaus vor, daß die **Pflicht zum Besuch der Hauptschule verlängert werden kann, wenn der Hauptschulabschluß nicht erreicht wurde.** Ein Teil der Landesgesetze enthält eine Regelung, nach der die Verlängerung der Schulpflichtzeit um ein Jahr von der Schulaufsichtsbehörde vorgenommen werden kann. Andere Landesgesetze lassen eine Verlängerung bis zur Dauer von zwei Jahren auf Antrag der Erziehungsberechtigten zu.

74. In allen Ländern wird gegenwärtig — als Alternative zum weiteren Besuch der Hauptschule oder als Ergänzung — für einen Teil der Jugendlichen ein **freiwilliges Berufsgrundbildungsjahr** in vollzeitschulischer oder in kooperativer Form und in verschiedenen Sonderformen angeboten oder vorbereitet.

75. Bei den **Ausnahmebestimmungen über eine Verkürzung der Voll- und der Teilzeitschulpflicht** enthalten die Landesgesetze zum Teil voneinander abweichende Vorschriften. Einige Landesgesetze sehen eine Verkürzung der **Voll**zeitschulpflicht nicht vor. Die Gesetze anderer Länder lassen eine Verkürzung der Vollzeitschulpflicht ausnahmsweise zu, z. B. wenn der Schüler vor dem Ablauf von neun Schuljahren das Bildungsziel der Hauptschule erreicht und die 9. Hauptschulklasse besucht hat. Die Möglichkeit, in Ausnahmefällen die **Teil**zeitschulpflicht in der Berufsschule zu verkürzen, ist in allen Landesgesetzen, unter zum Teil unterschiedlich geregelten Voraussetzungen, vorgesehen.

5 Entwicklungstendenzen und offene Fragen

76. Soweit bei den gesetzlichen Bestimmungen der einzelnen Bundesländer zur vorzeitigen Einschulung, zur Zurückstellung von der Schulpflicht sowie zur Verlängerung und Verkürzung der Voll- und Teilzeitschulpflicht in Ausnahmefällen Unterschiede bestehen, lassen diese gegenwärtig in der Regel keine ins Gewicht fallenden Nachteile für die Wahrung der notwendigen Freizügigkeits- und Mobilitätsvoraussetzungen sowie gleicher Chancen für alle Bundesbürger erkennen.

77. Ausgenommen werden muß von dieser Feststellung allerdings die Regelung des **Übergangs von der Vollzeitschulpflicht in die Teilzeitschulpflicht der Berufsschule.** Die Ländergesetze enthalten dazu eine Vielfalt voneinander abweichender Bestimmungen, die von einer Verlängerung der Pflicht zum Besuch der Hauptschule oder einer anderen Vollzeitschule um ein Jahr, auch gegen den Willen der Erziehungsberechtigten, bis zum Angebot eines weiteren, freiwilligen Schulbesuchs für die Dauer von bis zu zwei Jahren reichen. Auch die Bildungsinhalte sind dabei unterschiedlich gestaltet. Ein Teil der Länder bietet neben einem 10. Hauptschuljahr oder anstelle eines Hauptschuljahres (Wiederholung der Klasse 9 oder selbständiges Bildungsangbot in Klasse 10) ein Berufsgrundbildungsjahr an. Das Berufsgrundbildungsjahr wird wiederum in verschiedenen Formen, kooperativ, vollzeitschulisch oder in berufsvorbereitenden Sonderformen, geführt.

78. Der Prozentsatz von Hauptschulabgängern ohne Abschluß und ihr Anteil an der Zahl der arbeitslosen Jugendlichen und der Jungarbeiter sind immer noch hoch. Hauptschüler ohne Abschluß werden vor allem in den kommenden Jahren, in denen die Schüler der geburtenstarken Jahrgänge die Schule verlassen, nach den bisher vorliegenden Erfahrungen häufig schwerer als Jugendliche mit einem Schulabschluß einen geeigneten Ausbildungsplatz finden. Bereits **vor** der grundsätzlichen **Neuordnung des 10. Bildungsjahres** muß diesen Schülern ein erweitertes Bildungsangebot zur Verfügung gestellt werden. Dieses Angebot kann verschiedene Bildungsgänge, darunter auch ein — freiwilliges — 10. Hauptschuljahr oder ein Berufsgrundbildungsjahr, umfassen. Zur Wahrung der erforderlichen Freizügigkeits- und Mobilitätsvoraussetzungen und gleicher Bildungschancen für die betroffenen Jugendlichen sind jedoch auch für diese Übergangszeit **Rahmenbedingungen erforderlich, die in allen Ländern ein Mindestangebot an Bildungsmöglichkeiten sichern und eine regionale Benachteiligung, insbesondere bei der Bewertung der vermittelten Abschlüsse, möglichst ausschließen.**

79. In Niedersachsen ist die Entscheidung über die allgemeine **Einführung eines 10. Schulpflichtjahres** für alle Schüler bereits grundsätzlich vom Gesetzgeber getroffen worden. Offen ist nach dem Niedersächsischen Schulgesetz lediglich der Zeitpunkt der verbindlichen Einführung sowie die Frage, in welcher Reihenfolge und mit welcher zeitlichen, regionalen und bildungspolitischen Priorität das Berufsgrundbildungsjahr und das 10. Hauptschuljahr eingeführt werden sollen.

80. Auch in anderen Bundesländern gibt es Bestrebungen, die **Vollzeitschulpflicht von neun auf zehn Jahre zu verlängern.** Gerade in der letzten Zeit haben politische Parteien, Gewerkschaften und andere Verbände mit Nachdruck gefordert, ein 10. Bildungsjahr einzuführen. Den Jugendlichen soll mit dem 10. Bildungsjahr ein qualifiziertes Bildungsangebot gemacht werden, das ihre Chancen erhöht, einen geeigneten Ausbildungsplatz und nach Abschluß der Ausbildung einen Arbeitsplatz zu finden.

81. Zur Funktion und Ausgestaltung eines 10. Vollzeitschulpflichtjahres bestehen dabei allerdings unterschiedliche Vorstellungen. Zum Teil wird ein 10. allgemeinbildendes Schuljahr, zum Teil ein schulisches Berufsvorbereitungsjahr oder ein Berufsgrundschuljahr vorgeschlagen. Einige Vorschläge und die in Nordrhein-Westfalen 1977 beschlossene Regelung gehen davon aus, eine Vollzeitschulpflicht, jedenfalls für eine Übergangszeit, nur für diejenigen Jugendlichen einzuführen, die nach Beendigung der allgemeinen Schulpflicht kein Berufsausbildungsverhältnis beginnen.

Notwendige gesamtstaatliche Entscheidungen

82. Die Ausgestaltung der **Bildungspflicht im 10. Bildungsjahr** kann **auf längere Sicht** in den einzelnen

Ländern **nicht nach voneinander abweichenden Grundsätzen geregelt werden.**

Allein schon eine unterschiedliche **Dauer** der Vollzeitschulpflicht in den einzelnen Ländern könnte, jedenfalls wenn die Unterschiede für längere Zeit bestehen, zu wenig verständlichen und nachteiligen Ergebnissen führen. Sie würden sich insbesondere auch auf den **Übergang von der Schule in die Berufsausbildung** auswirken. In einem Land mit einer zehnjährigen Vollzeitschulpflicht für alle Jugendlichen könnte ein Schüler im 10. Bildungsjahr z. B. noch kein Ausbildungsverhältnis eingehen. Zieht der Schüler während dieses Jahres in ein anderes Bundesland mit einer nur neunjährigen Vollzeitschulpflicht um, so besteht dort eine Teilzeitschulpflicht in der Berufsschule. Seine gleichaltrigen Mitschüler in der Berufsschule werden häufig bereits ein Ausbildungsverhältnis begründet haben.

83. Im umgekehrten Fall wären die Ergebnisse noch weniger erträglich: Der Jugendliche würde bei einem Umzug nach dem Besuch der Teilzeitberufsschule wieder vollzeitschulpflichtig. Ein Ausbildungsverhältnis mit einem Betrieb, der Ausbildungsmöglichkeiten in beiden Bundesländern anbietet, könnte — im Gegensatz zur Lage nach geltendem Recht — in dem Bundesland mit einer zehnjährigen Vollzeitschulpflicht nicht weitergeführt werden. Auch Ausnahmeregelungen für frühere „Nicht-Landeskinder" würden diese Fragen, jedenfalls auf Dauer, nicht befriedigend lösen, da sie zu unterschiedlichem Recht für Angehörige eines Altersjahrgangs führen müßten, die alle ihren Wohnsitz in demselben Bundesland haben.

84. Noch deutlicher werden die Probleme, wenn davon ausgegangen wird, daß mit der unterschiedlichen Dauer der Vollzeitschulpflicht auch unterschiedliche **Ausgestaltungen** des 10. und des 11. Bildungsjahres in den einzelnen Ländern verbunden sein können. Dies wäre z. B. der Fall, wenn einige Länder das 10. Vollzeitbildungsjahr als allgemeinbildendes Schuljahr mit einer im 11. Jahr folgenden Teilzeitschulpflicht im Berufsgrundbildungsjahr einführen, andere Länder aber die neunjährige Vollzeitschulpflicht beibehalten und das Berufsgrundbildungsjahr im 10. Bildungsjahr durchführen würden. Vergleichbare Probleme stellen sich auch dann, wenn zwar alle Länder ein 10. Vollzeitschuljahr einführen, einige Länder das Berufsgrundbildungsjahr aber in vollzeitschulischer Form dem 10. Bildungsjahr zuordnen, andere Länder jedoch, nach einem 10. allgemeinbildenden Schuljahr, ein kooperatives Berufsgrundbildungsjahr von Betrieb und Schule im 11. Jahr durchführen.

85. Auch die Bildungsgänge müßten bei derartigen voneinander abweichenden Regelungen unterschiedlich gestaltet werden. Der Bildungsgang in der fünf Jahrgangsklassen umfassenden Hauptschule (Klasse 5 bis 9) kann im Fächerangebot, in den Anforderungen und im Abschluß, der u. a. für eine spätere Weiterbildung (z. B. zum Meister) wichtig sein kann, nicht demjenigen in einer sechsjährigen Hauptschule mit einem 10. allgemeinbildenden Schuljahr entsprechen. Der gesamte Bildungsgang müßte auch in der zeitlichen Gliederung verschiedene Ausprägungen erhalten, je nachdem, ob die Hauptschule fünf oder sechs Jahre umfaßt. Es liegt auf der Hand, daß solche Unterschiede nicht nur bei einem Schulwechsel, sondern auch in ihren langfristigen Auswirkungen auf die Bildungschancen der Bürger, auf die Gestaltung des Verhältnisses von allgemeiner und beruflicher Bildung sowie auf den Übergang von der Schule in die Berufsausbildung zu Schwierigkeiten führen müßten.

86. Eine Neuordnung der Mittelstufenabschlüsse und deren Gleichstellung und gegenseitige Anerkennung, wie sie auch der Bildungsgesamtplan fordert, wären bei derartigen Unterschieden im übrigen kaum zu verwirklichen.

87. Wenn nicht eine erhebliche Beeinträchtigung der Freizügigkeit und Mobilität sowie der Chancengleichheit für alle Bürger in Kauf genommen werden soll, muß die **Entscheidung über die Ausdehnung der Vollzeitbildungspflicht und über die Ausgestaltung des 10. Bildungspflichtjahres auf längere Sicht für das gesamte Bundesgebiet nach einheitlichen Grundzügen getroffen werden.**

Kapitel 2: Übergang von der Grundschule

1 Zusammenfassung

88. Der Übergang von der Grundschule in die weiterführenden Schulen des gegliederten Schulwesens (Gymnasium, Realschule, Hauptschule) und aus der Orientierungsstufe der Klassen 5 und 6 ist in den Ländern unterschiedlich geregelt. Unterschiede bestehen sowohl hinsichtlich des Zeitpunktes der Übergangsentscheidung und bei der Gestaltung des Übergangsverfahrens als auch bei der Berücksichtigung des Elternwillens im Übergangsverfahren.

89. In den meisten Ländern ist die Übergangsentscheidung **am Ende der Klasse 4 der Grundschule** zu treffen. Zum Teil hängt der Übergang im wesentlichen davon ab, welche Schulart ein von der Grundschule zu erstellendes Gutachten empfiehlt und ob, falls die Erziehungsberechtigten mit dieser Empfehlung nicht einverstanden sind, eine Aufnahmeprüfung bestanden wird. In einem anderen Teil dieser Länder sind nebeneinander schriftliche Probearbeiten für alle Schüler der Klasse 4, ein Schulgutachten und, im Regelfall, eine schriftliche

und mündliche Aufnahmeprüfung für das Gymnasium oder die Realschule vorgesehen. In zwei Ländern entscheiden demgegenüber in erster Linie die Erziehungsberechtigten über die Wahl einer bestimmten Schulart nach der Klasse 4 der Grundschule.

90. In anderen Ländern wird eine Entscheidung über die Wahl einer bestimmten weiterführenden Schulart des gegliederten Schulwesens (Gymnasium, Realschule, Hauptschule) **erst am Ende der Klasse 6 oder nach der Klasse 6** gefällt. In diesen Ländern besteht entweder die gemeinsame Grundschule für alle Schüler in den Klassen 1 bis 6 oder die **schulformunabhängige** Orientierungsstufe in den Klassen 5 und 6 als Regelschule. Auch das Übergangsverfahren nach Abschluß der Klasse 6 ist in den einzelnen Ländern unterschiedlich geregelt. Zum Teil ist eine Schulartempfehlung und, wenn die Erziehungsberechtigten dieser Empfehlung nicht folgen wollen, ein Prüfungsverfahren für die Aufnahme in das Gymnasium oder in die Realschule vorgesehen. Teilweise entscheiden auch hier zunächst die Erziehungsberechtigten über die Wahl einer weiterführenden Schule; nach einer unterschiedlich langen Erprobungszeit kann der Schüler in diesen Fällen einer anderen als der gewählten Schulart zugewiesen werden.

91. Ein Teil der Länder, die einen Übergang in die weiterführenden Schulen nach der Klasse 4 der Grundschule vorsehen, hat eine **schulformabhängige** Orientierungsstufe am Gymnasium, an der Realschule oder an der Hauptschule eingeführt. Während dieser Zeit wird die Eignung des Schülers für die gewählte Schulart überprüft. Das Überprüfungsverfahren ist in den einzelnen Ländern unterschiedlich geregelt. Ein Teil der Länder sieht vor, daß der Schüler bereits in oder nach der Klasse 5 des Gymnasiums oder der Realschule einer anderen Schulart, auch gegen den Willen der Erziehungsberechtigten, zugewiesen werden kann. In einem Land ist dies erst am Ende der Klasse 6 oder bei der Versetzungsentscheidung nach Abschluß der Klasse 7 möglich.

92. Zur Wahrung eines Mindestmaßes an Chancengleichheit und Vergleichbarkeit im Bildungsangebot und an Freizügigkeitsvoraussetzungen müssen die folgenden Fragen, jedenfalls auf längere Sicht, für das gesamte Bundesgebiet in den Grundzügen einheitlich geregelt werden:

— **die Entscheidung über den Zeitpunkt** (Abschluß der Klasse 4, der Klasse 6 oder 7), **bis zu dem in erster Linie die Erziehungsberechtigten über die Schulartwahl entscheiden;**

— **die Ausgestaltung des nach diesem Zeitpunkt notwendigen Überprüfungsverfahrens** (Schulgutachten, Auswahlprüfung, Erprobungszeit);

— **die Anerkennung dieser Überprüfungsentscheidung in allen Ländern.**

Diese Regelung kann — muß aber nicht — auch mit der Entscheidung verbunden sein, wie lange die für alle Schüler gemeinsame Schulzeit, in der Grundschule und in der Orientierungsstufe, dauern soll.

2 Zuständigkeiten

93. Nach der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes sind die Länder für die Regelung des Übergangs von der Grundschule in die weiterführenden Schulen, einschließlich des Übergangsverfahrens in der Orientierungsstufe, zuständig.

3 Vereinbarungen zur Sicherung der Einheitlichkeit

3.1 Vereinbarungen der Länder

94. Das Hamburger Abkommen von 1964 enthält zum Übergang in die weiterführenden Schulen lediglich die Vereinbarung, daß die Übergänge in die Realschule und das Gymnasium durch „Aufnahmeverfahren zu regeln" sind.

95. Die Kultusministerkonferenz hat 1960 einen **Beschluß über die „Übergänge von einer Schulart in die andere"** gefaßt, der 1966 geändert wurde. Dieser Beschluß enthält vor allem eine Vereinbarung zum Übergang von der Grundschule. Er sieht ein Grundschulgutachten vor dem Übergang in weiterführende Schulen vor, das sich zur Eignung des Schülers „für die von den Eltern gewünschte Schulart äußert". Darüber hinaus ist u. a. über die folgenden Grundsätze eine Vereinbarung getroffen worden:

> „Alljährlich findet eine Überprüfung von Eignung und Leistung der zum Übertritt heranstehenden Schüler statt. Dieser Teil des Verfahrens stützt sich im allgemeinen auf schriftliche Arbeiten und Probeunterricht. An beiden Vorgängen nehmen alle Schüler teil, die sich für den Übertritt gemeldet haben. Es steht den Ländern frei, Schüler, die sich bereits in der Grundschule einwandfrei als geeignet gezeigt haben, von diesem Teil des Verfahrens zu befreien.
>
> ...
>
> Auf die Altersstufe des Kindes muß während des ganzen Verfahrens Rücksicht genommen werden: Kleine Gruppen, genügend Arbeitszeit, Ruhe und Güte in der Behandlung der Kinder sind gebotene Voraussetzungen. Die schriftlichen Arbeiten dürfen nicht auf einen Tag zusammengedrängt werden; ebenso ist für den Probeunterricht ausreichend Zeit zu geben.
>
> ...
>
> Zur Durchführung des Verfahrens wird ein Ausschuß gebildet, in dem abgebende und weiterführende Schulart vertreten sind.
>
> Der Ausschuß beschließt die probeweise Aufnahme in die weiterführende Schule. Der Beschluß soll das Ergebnis eines sorgfältigen Vergleichs von Grundschulgutachten, Leistungsnachweisen, Beurteilung aufgrund der schriftlichen Arbeiten und persönlichem Eindruck im Probeunterricht sein. Der Ausschuß entscheidet nach Wertung des Gesamteindrucks und hält sich frei von Notenarithmetik.
>
> Das Verfahren wird in der weiterführenden Schule in der Regel nach einem Jahr abgeschlossen. Schüler, bei denen sich während dieser Probezeit schon frühzeitig herausstellt, daß sie den Anforderungen nicht gewachsen sind, sollen nach einem wohl erwogenen Beschluß der Klassenkonferenz ohne Übereilung, aber sobald

wie möglich, der für sie geeigneten Schulart zugeführt werden, damit sie den Anschluß an den ihnen gemäßeren Bildungsgang nicht verlieren."

„D. Schulversuche und Verzicht auf Überprüfungen

Die Entscheidung über den richtigen Bildungsweg wird im Kindes- und Jugendalter immer schwierig sein. Es wird den Ländern deshalb freigestellt, andere Verfahren in einzelnen Versuchen zu erproben oder auf den Überprüfungsteil des Verfahrens ... ganz zu verzichten.

Bei Schulwechsel in ein anderes Land sollen einem Schüler aus der Möglichkeit, nach Abschnitt D besondere Verfahren anzuwenden, keine Nachteile entstehen.

Die Kultusminister der Länder vereinbaren deshalb:

(1) Die Ergebnisse der Aufnahmeprüfung in das Gymnasium und die Realschule werden von den Kultusministerien der Länder gegenseitig anerkannt.

(2) Sofern auf den Überprüfungsteil des Verfahrens verzichtet worden ist, werden die Bescheinigungen der zuständigen Schulbehörden oder Schulen über die Genehmigung der Aufnahme in ein Gymnasium oder in eine Realschule gegenseitig anerkannt."

96. Ergänzt und nach dem Inhalt der neuen Vereinbarung zum Teil auch geändert wurde dieser Beschluß durch die **„Vereinbarung über die Orientierungsstufe (Klassen 5 und 6)"**, die die Kultusministerkonferenz im Jahre 1974 getroffen hat. Nach dieser Vereinbarung bilden die Klassen 5 und 6 eine „Stufe der Orientierung", die sowohl schulformunabhängig als auch schulformabhängig eingerichtet und auch in der Unterrichtsorganisation unterschiedlich ausgestaltet sein kann. Für die Aufnahme der Schüler in die Klassen 5 und 6 der weiterführenden Schulformen des **bestehenden Schulwesens** sind nach der Vereinbarung „der Wille der Erziehungsberechtigten und das Gutachten der Grundschule maßgebend". „In bestimmten Fällen wird ein besonderes Aufnahmeverfahren, das auch eine Aufnahmeprüfung enthalten kann, durchgeführt". Bei der **schulformabhängigen Orientierungsstufe** kann nach der Vereinbarung ein Aufnahmeverfahren „zur vorläufigen Lenkung der Schüler in eine der Schulformen" stattfinden, „das auch den Willen der Erziehungsberechtigten berücksichtigt". Bei der Wahl der Schullaufbahn für den einzelnen Schüler kommen in diesen Fällen „dem Gutachten der Grundschule und der Beratung in der Schule eine entscheidende Bedeutung zu". Am Ende der Orientierungsstufe soll die Schule feststellen, „für welche weiterführenden Bildungsgänge der Schüler geeignet ist". Sie soll dabei einen bestimmten Bildungsgang besonders empfehlen. Die Länder können nach der Vereinbarung „Regelungen treffen für den Fall, daß die Erziehungsberechtigten mit der Feststellung der Schule nicht einverstanden sind".

97. Die Vereinbarung von 1974 nimmt nicht ausdrücklich auf den früheren Beschluß von 1960 bzw. 1966 Bezug und läßt daher nicht genau erkennen, inwieweit dieser neben der neuen Vereinbarung fortgelten soll oder aufgehoben ist. Der Beschlußtext von 1960/1966 sowie die Vereinbarung von 1974 lassen erheblichen Spielraum für unterschiedliche Regelungen. Trotz dieses weiten Rahmens stellt sich jedoch die Frage, ob bestimmte Regelungen einzelner Länder noch mit diesen Beschlüssen zu vereinbaren sind.

3.2 Gemeinsame Bildungsplanung

98. Die im Bildungsgesamtplan erklärten Auffassungen der Regierungen des Bundes und der Länder zur Gestaltung des Übergangs von der Grundschule und der Orientierungsstufe gehen auseinander.

99. Die Regierungen der Länder Berlin, Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und die Bundesregierung haben sich 1973 im Bildungsgesamtplan für eine „Zusammenfassung der beiden ersten Schuljahre des Sekundarbereichs I zur Orientierungsstufe" ausgesprochen. In Stadtstaaten mit sechsjähriger Grundschule sollen der Orientierungsstufe die beiden letzten Klassen der Grundschule entsprechen. Die Orientierungsstufe ist nach der Auffassung dieser Regierungen **schulformunabhängig** zu organisieren. „Eine Auslese der Schüler bei der Aufnahme findet nicht statt."

100. Die Regierungen der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein haben ihre Auffassung in einem besonderen Votum dargelegt. Danach sollen die Klassen 5 und 6 zur Orientierungsstufe entwickelt werden, die sowohl den verschiedenen Schulformen zugeordnet als auch schulformunabhängig gestaltet werden kann.

101. Gemeinsam haben die Regierungen aller Länder und die Bundesregierung beschlossen, daß „die Länder — soweit es noch nicht geschehen ist — die Orientierungsstufe erproben und ihre Einführung zeitlich so planen werden, daß bis 1976 mit der Einführung der Orientierungsstufe — möglichst für alle betreffenden Altersjahrgänge — begonnen wird".

102. In vier Ländern ist die **zeitliche** Zielsetzung des Bildungsgesamtplans verwirklicht worden. In Berlin umfaßt die für alle Schüler gemeinsame Grundschule die Klassen 1 bis 6. Organisatorische Maßnahmen waren aufgrund der im Bildungsgesamtplan gefaßten Beschlüsse nicht zu treffen. Die schulformabhängige Orientierungsstufe war in Schleswig-Holstein bereits 1971 in allen weiterführenden Schulen eingeführt worden. In Hamburg gibt es die schulformabhängige Orientierungsstufe als Regelschule bereits seit 1968 und die schulformunabhängige Orientierungsstufe als Schulversuch (auf den Besuch der schulformunabhängigen Orientierungsstufe gewährt das Hamburger Schulgesetz einen Rechtsanspruch). In Rheinland-Pfalz sind 1975 beide Formen als Regelschule eingeführt worden.

103. In Hessen und in Niedersachsen besuchten 1977 bereits mehr als die Hälfte der Schüler der Klassen 5 und 6 die schulformunabhängige Orientierungsstufe; in Bremen ist diese Form 1977 eingeführt worden, und zwar beginnend mit der Jahrgangsstufe 5.

104. In allen anderen Ländern ist der gemeinsam gefaßte Beschluß des Bildungsgesamtplans nicht verwirklicht worden.

4 Vorhandene Regelungen des Übergangs von der Grundschule

4.1 Regelungen durch Gesetz

105. Der Übergang der Schüler in weiterführende Schulen nach dem 4. — oder in Berlin nach dem 6. — Grundschuljahr und nach der zweijährigen Orientierungsstufe in den Klassen 5 und 6 ist nur in einem Teil der Länder durch Gesetz geregelt worden.

106. Soweit **gesetzliche Regelungen für das Übergangsverfahren** bestehen, stellen diese vor allem auf das Recht der Erziehungsberechtigten ab, den weiteren Bildungsweg des Schülers zu wählen. Die Gestaltung des Verfahrens, in dem die Eignung des Kindes festgestellt und damit über die Aufnahme in die gewählte Schulart entschieden werden soll, ist in diesen Ländern der näheren Bestimmung durch Rechtsverordnung, Erlaß oder ähnliche Regelungen des Kultusministers überlassen.

107. Im übrigen werden der Übergang und das Übergangsverfahren in der Regel durch **Erlasse** des Kultusministers oder vergleichbare Anordnungen (Schulordnungen, Rundschreiben, Bekanntmachungen u. ä.) näher bestimmt. Die Landesgesetze enthalten zu diesen Fragen häufig keine oder jedenfalls keine konkreten Regelungen.

108. Die Orientierungsstufe als Regelschule auf gesetzlicher Grundlage gibt es

- in Bremen in schulformunabhängiger Form,
- in Hamburg in schulformabhängiger Form („Beobachtungsstufen"),
- in Hessen in schulformunabhängiger Form („Förderstufe") für einen Teil der Schulaufsichtsbereiche,
- in Niedersachsen in schulformunabhängiger Form für einen Teil der Schulaufsichtsbereiche und
- in Rheinland-Pfalz für einen Teil der Schulaufsichtsbereiche in schulformunabhängiger und im übrigen in schulformabhängiger Form [2]).

109. In Berlin entsprechen die von allen Schülern besuchten Klassen 5 und 6 der Grundschule in ihrer Aufgabenstellung nach dem Berliner Schulgesetz der schulformunabhängigen Orientierungsstufe.

In Nordrhein-Westfalen wurde 1977 durch gesetzliche Regelung die Möglichkeit eröffnet, für einen Teil der Schulen die schulformunabhängige Orientierungsstufe (im Rahmen der sogenannten „Kooperativen Schule") als Regelschule einzuführen.

Nach dem 1974 geänderten Schulordnungsgesetz des Saarlandes ist die Einführung einer schulformunabhängigen Orientierungsstufe als Regelschule vorgesehen. Der Kultusminister ist ermächtigt, durch Rechtsverordnung den Zeitpunkt der Einführung zu bestimmen. Die Einführung der Orientierungsstufe ist allerdings nicht vor 1980 vorgesehen.

110. In Schleswig-Holstein ist die schulformabhängige Orientierungsstufe an allen weiterführenden Schulen durch **Erlaß** des Kultusministers eingeführt worden.

4.2 Überblick über das Übergangsverfahren nach der 4. Grundschulklasse

111. In allen Ländern außer Berlin (gemeinsame Grundschule bis Klasse 6) und Bremen (schulformunabhängige Orientierungsstufe für alle Schüler) gibt es Bestimmungen über das Übergangsverfahren nach Klasse 4 der Grundschule. Diese Bestimmungen gelten jedoch für diejenigen Schüler nicht, die in die schulform**unabhängige** Orientierungsstufe eintreten, die in einigen dieser Länder für einen **Teil** der Schulaufsichtsbereiche oder Schulen eingeführt worden ist. In der schulformunabhängigen Orientierungsstufe wird über den Besuch einer weiterführenden Schulart (Gymnasium, Realschule, Hauptschule) erst am Ende der Klasse 6 entschieden. Die Regelungen für das Übergangsverfahren gelten auch für die Schüler nicht, die eine integrierte **Gesamtschule** (Modellversuch oder, in Berlin, Regelschule) besuchen, in der die Schularten des gegliederten Schulwesens zusammengefaßt sind und die Schüler erst am Ende der Mittelstufe im Niveau differenzierte Fachleistungskurse belegen.

Bei der schulform**abhängigen** Orientierungsstufe wird dagegen bereits nach der Klasse 4 eine Vorentscheidung über die Wahl einer weiterführenden Schule getroffen, und dementsprechend gelten die Regelungen für den Übergang auch für den Eintritt in diese Form der Orientierungsstufe an Hauptschulen, Realschulen oder Gymnasien.

Schulgutachten

112. Fast alle Länder mit einem Übergangsverfahren nach der Grundschulklasse 4 für alle oder einen Teil der Schüler (alle Länder außer Berlin und Bremen) sehen vor, daß die Grundschule, jedenfalls wenn die Erziehungsberechtigten einen Übergang in die Realschule oder das Gymnasium wünschen, ein **Gutachten über die Eignung** des Schülers abgibt. In Hamburg erfolgt die Aufnahme in die zweijährige „Beobachtungsstufe" des Gymnasiums oder der Real- und Hauptschule (schulformabhängige Orientierungsstufe) entsprechend dem Wunsch der Erziehungsberechtigten ohne Eignungsprüfung; die Erziehungsberechtigten werden dabei von der Grundschule beraten.

In den meisten Ländern ist die Empfehlung des Gutachtens für **eine bestimmte** weiterführende Schulart (Hauptschule, Realschule, Gymnasium) auszusprechen. In Niedersachsen soll das Eignungsgutachten demgegenüber lediglich aussagen, ob der Schüler für die **beiden** weiterführenden Schularten der Realschule und des Gymnasiums geeignet ist. Die Empfehlung darf sich nicht auf **eine** der beiden Schularten beziehen. Eine ähnliche Bestimmung kennt auch die entsprechende nordrhein-westfälische Vorschrift, nach der **im Regelfall** die Eignungsaussage nicht gesondert auf eine der beiden Schularten zu beziehen ist.

113. Einige Länder (z. B. Nordrhein-Westfalen) stellen auf eine pädagogische Gesamtbeurteilung ab, andere Länder (z. B. Bayern) sehen daneben ausdrücklich vor, daß bei dem Gutachten die Noten in bestimmten Unterrichtsfächern (z. B. in Deutsch und Mathematik) besonders zu berücksichtigen sind. Nach dem entsprechenden rheinland-pfälzischen Erlaß ist demgegenüber die Eignungsempfehlung für das Gymnasium oder die Realschule nur

---

[2]) Die schulformabhängigen Orientierungsstufen überwiegen gegenüber den schulformunabhängigen.

auszusprechen, wenn die Leistungen in der zuletzt besuchten Klasse überwiegend „befriedigend" oder besser sind. In Baden-Württemberg soll das Grundschulgutachten neben einer zusammenfassenden pädagogischen Beurteilung auch die Angabe enthalten, ob der Schüler zum ersten, zweiten oder letzten Drittel der Klasse gehört.

Probearbeiten

114. Zur Vorbereitung oder Ergänzung des Grundschulgutachtens sehen die Länder **Baden-Württemberg und Bayern Probearbeiten** für **alle** Schüler der Klasse 4 der Grundschule vor. Die Ergebnisse der Probearbeiten werden in Baden-Württemberg bei der Beratung der Erziehungsberechtigten berücksichtigt; in Bayern sind sie in das Gesamturteil des Grundschulgutachtens einzubeziehen.

Aufnahmeprüfung

115. Abweichend von der Regelung in allen anderen Ländern haben darüber hinaus in **Baden-Württemberg und Bayern** Schüler, die das Gymnasium (in Baden-Württemberg auch die Realschule) besuchen wollen, **Aufnahmeprüfungen** abzulegen, wenn nicht in den Probearbeiten sowie im Abschlußzeugnis der Klasse 4 jeweils bestimmte, im einzelnen festgelegte Mindestnoten erreicht werden und im Schulgutachten zusätzlich eine ausdrückliche Eignungsfeststellung für die gewählte Schulart getroffen wird.

116. In **Baden-Württemberg** wird für eine Befreiung von der Aufnahmeprüfung als Mindestleistung ein Notendurchschnitt in Deutsch und Mathematik von 2,5 für die Aufnahme in das Gymnasium und von 3,0 für die Aufnahme in die Realschule verlangt; das Grundschulgutachten muß zudem die Empfehlung „vorbehaltlos geeignet" für die gewählte Schulart enthalten.

Die Aufnahmeprüfung wird in Baden-Württemberg nach einer im ganzen Land einheitlichen Aufgabenstellung und für die beiden Schularten Gymnasium und Realschule gemeinsam durchgeführt. Für die schriftliche Prüfung in Deutsch und Mathematik sind zwei Tage, für die mündliche Prüfung in Gruppen in beiden Fächern ein weiterer Tag vorgesehen.

117. In **Bayern** werden Schüler, die nach dem Grundschulgutachten als „geeignet" für das Gymnasium beurteilt werden, ohne Aufnahmeprüfung in diese Schulart aufgenommen; diese Eignungsfeststellung kann nur getroffen werden, wenn der Schüler in den Fächern Deutsch und Mathematik mindestens einen aus der Jahresfortgangsnote und dem Ergebnis der Probearbeiten gebildeten Notendurchschnitt von 2,5 und dabei im Abschlußzeugnis der Klasse 4 in beiden Fächern mindestens einen Notendurchschnitt von 3,0 erreicht hat.

Voraussetzung ist außerdem, daß der Schüler nach dem pädagogischen „Wortgutachten" für das Gymnasium geeignet ist.

Diejenigen Schüler, die nicht als „geeignet" beurteilt werden, müssen, falls sie das Gymnasium besuchen wollen, an einer Aufnahmeprüfung teilnehmen. Diese Prüfung erfolgt in der Form eines dreitägigen Probeunterrichts, der schriftliche Arbeiten in Deutsch und Mathematik einschließt.

Für die Realschule, die in Bayern erst mit der Klasse 7 beginnt, findet das Aufnahmeverfahren am Ende der Klasse 6 statt.

Eignungsempfehlung und Übergangsentscheidung

118. In allen anderen Ländern mit einem Übergangsverfahren nach der 4. Grundschulklasse und einem Grundschulgutachten (Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein) wird der Schüler in die von den Erziehungsberechtigten gewählte Schulart aufgenommen, wenn er nach dem Gutachten für die Schulart „geeignet" ist. Kommt das Schulgutachten demgegenüber zur **Empfehlung „nicht geeignet"** und bestehen die Erziehungsberechtigten trotzdem auf ihrer Schulartwahl, so sind in diesen Ländern folgende Verfahren vorgesehen:

— In Schleswig-Holstein wird der Schüler auch gegen die Eignungsempfehlung in die von den Erziehungsberechtigten gewählte Schulart aufgenommen. Über den Verbleib in dieser Schulart wird während oder nach der zweijährigen schulformabhängigen Orientierungsstufe entschieden.

— In den anderen Ländern findet in diesen Fällen ein besonderes Überprüfungsverfahren („Ausleseverfahren", „Überprüfung", „Probeunterricht", „Aufnahmeprüfung") statt, das in den einzelnen Ländern jeweils unterschiedlich gestaltet ist. In Rheinland-Pfalz ist lediglich eine schriftliche Aufnahmeprüfung vorgesehen, die an einem Vormittag durchgeführt wird. Im Saarland erfolgt zunächst eine zweitägige schriftliche Aufnahmeprüfung und, falls das Ergebnis nicht zu einer Klärung führt, eine mündliche Prüfung. In den anderen Ländern sind sowohl schriftliche Arbeiten als auch ein Probeunterricht oder eine mündliche Prüfung in einem Überprüfungsverfahren mit unterschiedlicher Dauer vorgesehen (Hessen sechs Tage, Nordrhein-Westfalen drei Tage, Niedersachsen zwei Tage). Schriftliche Arbeiten werden in allen Ländern in den Fächern Deutsch und Mathematik verlangt (in Hessen insgesamt vier, in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz drei, in Niedersachsen und im Saarland zwei Arbeiten).

119. Alle Länder mit einem Übergangsverfahren nach der 4. Grundschulklasse, d. h. alle Länder außer Berlin und Bremen, sehen nach der Klasse 4 eine **Erprobungszeit** im Gymnasium und, falls die Realschule nicht erst mit der 7. Klasse beginnt, auch in der Realschule vor. Die Erprobungszeit wird in diesen Ländern teilweise in der schulformabhängigen Orientierungsstufe durchgeführt.

4.3 Überblick über die Schulartentscheidung nach der Orientierungsstufe und in den Klassen 5 und 6

120. In Nordrhein-Westfalen (unberücksichtigt bleibt hier die 1977 beschlossene, aber in der Praxis noch nicht zur Anwendung gekommene Gesetzesänderung) und im Saarland wird die Funktion der in anderen Ländern eingeführten schulformabhängigen Orientierungsstufe in gewissem Umfang durch die **Erprobungszeit in den Klassen 5 und 6** des Gymnasiums und der Realschule erfülllt. Das gleiche gilt für die zweijährige Erprobungszeit am Gymnasium und an der Realschule in denjenigen Ländern, die zwar die schulformunabhängige Orientierungsstufe als Regelschule, aber noch nicht flächendeckend eingeführt haben (Hessen und Niedersachsen).

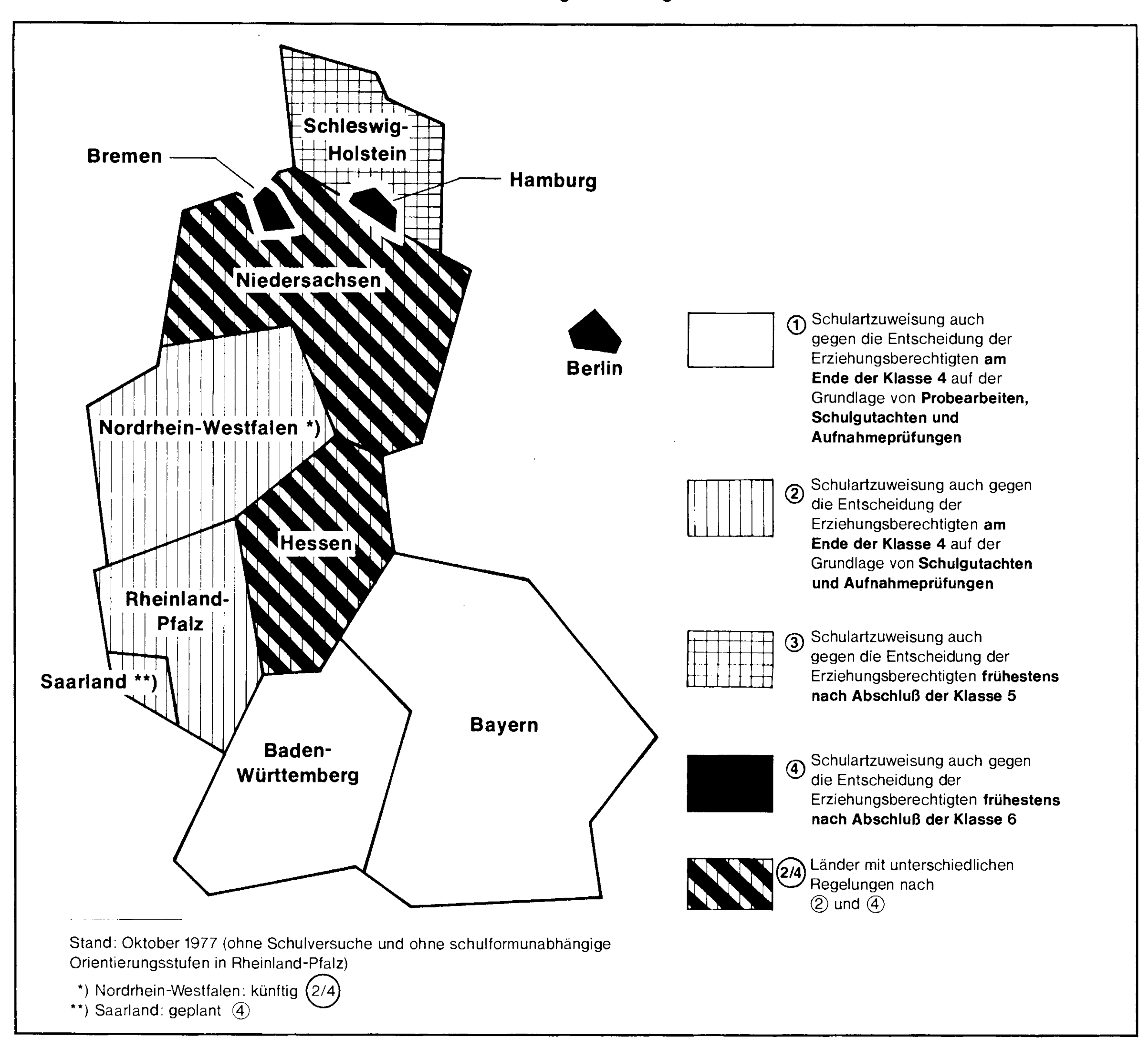
121. Ein Überblick über die Regelungen der Länder zum Übergang von der Orientierungsstufe und in den Klassen 5 und 6 ergibt folgendes Bild (Übergang in Regelschulen, ohne Schulversuche und Gesamtschule sowie ohne die 1977 beschlossene Gesetzesänderung in Nordrhein-Westfalen):

— In **Baden-Württemberg** und **Bayern** ist die Probezeit an den weiterführenden Regelschulen nach dem ersten halben Jahr der Klasse 5 abgeschlossen. Schüler, die diese Probezeit (in Baden-Württemberg im Gymnasium und in der Realschule, in Bayern im Gymnasium) nicht bestanden haben, müssen die Schule verlassen.

— In Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, im Saarland und in Schleswig-Holstein besuchen alle Schüler nach der 4. Grundschulklasse eine der weiterführenden Schularten. In **Nordrhein-Wesfalen** wird der Schü-

Entscheidungsrecht der Erziehungsberechtigten beim Übergang in das gegliederte Schulwesen der Mittelstufe

Übersicht über die Länderregelungen zum Zeitpunkt der ersten möglichen Zuweisung in eine Schulart des gegliederten Schulwesens auch gegen den Willen der Erziehungsberechtigten



ler nach der zweijährigen „Erprobungsstufe" des Gymnasiums oder der Realschule einer anderen Schulart zugewiesen, falls er nach der Beurteilung der Schule für die gewählte Schulart nicht geeignet ist. Ähnlich ist auch die Regelung für die **schulformunabhängige** Orientierungsstufe in **Rheinland-Pfalz.** In **der schulformabhängigen** Orientierungsstufe dieses Landes kann der Schüler bereits nach einem halben Jahr der Klasse 5 vom Gymnasium oder von der Realschule einer anderen Schulart zugewiesen werden; im übrigen entscheidet die Schule nach Beendigung der Klasse 6 über den weiteren Verbleib des Schülers in der gewählten Schulart. Im **Saarland** besteht an den einzelnen Schularten eine zweijährige „Eingangsstufe". Der Schüler kann nach der Klasse 5 vom Gymnasium oder von der Realschule einer anderen Schulart zugewiesen werden; dies ist außerdem vorgesehen, wenn der Schüler nach der Klasse 6 nicht versetzt werden kann (und er bereits einmal diese oder die 5. Klasse wiederholt hat). In der schulformabhängigen Orientierungsstufe **Schlewig-Holsteins** ist eine Überleitung in eine andere Schulart bereits nach einem halben Jahr mit Zustimmung der Erziehungsberechtigten und ohne diese Zustimmung nach dem Ende der Klasse 5 möglich; nach der Klasse 6 entscheidet im übrigen die Schule über den Verbleib in der gewählten Schulart.

— In **Hessen** und in **Niedersachsen** besteht jeweils in einem Teil der Schulaufsichtsbereiche die schulformunabhängige Orientierungsstufe (Hessen: „Förderstufe"). Für den Übergang in weiterführende Schulen nach der Orientierungsstufe gibt die Schule eine Empfehlung ab. Wenn der Schüler nach dem Wunsch der Erziehungsberechtigten entgegen dieser Empfehlung das Gymnasium oder die Realschule besuchen soll, findet — wie beim Übergang von der 4. Grundschulklasse in das Gymnasium oder die Realschule — ein Überprüfungsverfahren statt. Wenn der Schüler nicht die Orientierungsstufe besucht hat, sondern nach der 4. Grundschulklasse bereits in das Gymnasium oder die Realschule aufgenommen wurde, wird nach einer zweijährigen Erprobungszeit in den Klassen 5 und 6 im Zusammenhang mit der Versetzungsentscheidung nach Klasse 7 über den Verbleib in der gewählten Schulart entschieden.

— In **Hamburg** (schulformabhängige Orientierungsstufe als Regelschule) wird von der Schule am Ende der Klasse 6 eine Eignungsfeststellung getroffen. Die Schüler können jedoch auch entgegen der Eignungsfeststellung entsprechend dem Wunsch der Erziehungsberechtigten die von diesen gewählte Schulart besuchen. Dies ist z. B. dann möglich, wenn ein Schüler nach Abschluß der Klasse 6 der Orientierungsstufe eines „neunstufigen Gymnasiums" nicht in die Klasse 7 dieser Schule versetzt wird. Der Schüler kann in diesem Fall in die Klasse 7 eines „siebenstufigen Gymnasiums" (oder der Realschule) eintreten. Die Klasse 7 dieser Schule kann einmal wiederholt werden; falls der Schüler erneut das Klassenziel nicht erreicht, muß er auf die Realschule oder Hauptschule übergehen. Der Schüler kann aber auch, wenn er das Ziel der Klasse 6 des neunstufigen Gymnasiums nicht erreicht hat, zunächst diese Klasse wiederholen; erreicht der Schüler das Ziel der Klasse 6 zweimal nicht, ist der Übergang auf die Realschule oder die Hauptschule erforderlich.

— In **Berlin** erstellt die Schule nach der Klasse 6 der gemeinsamen Grundschule ein Gutachten mit einer Empfehlung für eine weiterführende Schulart. Der Schüler wird jedoch auch dann, wenn das Gutachten z. B. vom Besuch des Gymnasiums abrät, die Erziehungsberechtigten aber auf der Wahl dieser Schulart bestehen, zunächst in die Klasse 7 des Gymnasiums aufgenommen. Über den Verbleib am Gymnasium oder an der Realschule wird für alle Schüler nach einer Probezeit von einem halben Jahr entschieden. In **Bremen** (schulformunabhängige Orientierungsstufe als Regelschule) hat, wie in Berlin, zunächst der Elternwille Vorrang gegenüber der Empfehlung der Schule nach Klasse 6. Das 7. Schuljahr an Realschule und Gymnasium ist Probejahr.

5 Entwicklungstendenzen und offene Fragen

122. Die Vereinbarung der Kultusministerkonferenz, die Ergebnisse der Aufnahmeprüfung oder, soweit in den einzelnen Ländern auf eine Aufnahmeprüfung verzichtet wird, die Bescheinigungen über die Genehmigung der Aufnahme in ein Gymnasium oder in eine Realschule gegenseitig anzuerkennen, wurde 1966 getroffen. Seitdem haben sich die Voraussetzungen grundlegend geändert, unter denen dieser Beschluß gefaßt worden war.

123. Die Kultusministerkonferenz konnte 1966 noch davon ausgehen, daß die Wahl der weiterführenden Schularten grundsätzlich nach der 4. Grundschulklasse stattfindet. Die Berliner Regelung, nach der der Übergang von der Grundschule nach der Klasse 6 erfolgt, stellte eine Ausnahme dar, die in einer überschaubaren und begrenzten Anzahl von Schulwechselfällen zu Schwierigkeiten führen konnte und eine im Einzelfall zu treffende flexible Entscheidung erforderlich machte. Inzwischen haben jedoch mehrere Länder — wie dargestellt — die Übergangsentscheidung für alle oder für einen Teil der Schüler auf die Zeit nach der Klasse 6 (schulformunabhängige Orientierungsstufe) verlegt und die Verfahren sehr unterschiedlich gestaltet. Damit stellen sich neue und schwer zu lösende Probleme.

124. Schüler, die in Baden-Württemberg und Bayern die Aufnahmeprüfung bestanden haben, können z. B. nach der Vereinbarung von 1966 zwar davon ausgehen, daß ihre Aufnahmeprüfung in anderen Ländern „anerkannt" wird. Wenn sie in Berlin in die Klasse 5 oder 6 der Grundschule, in Bremen, Hessen oder Niedersachsen in die entsprechende Klasse der Orientierungsstufe eintreten, wird nach der Klasse 6 (oder später) ihre Schulartеignung allerdings erneut — und in einer im Verfahren und in den Anforderungen anders gestalteten Überprüfung — beurteilt. Im umgekehrten Fall — wenn z. B. ein Schüler aus Berlin, Bremen oder Hamburg in Baden-Württemberg oder Bayern in die Klassen 5 oder 6 des Gymnasiums eintreten will — reicht eine gegenseitige Anerkennung der Bescheinigung der Schulbehörde oder Schulen entsprechend dem Beschluß der Kultusministerkonferenz von 1966 für eine Schulartzuweisung nicht aus. In Berlin, Bremen oder Hamburg wird keine „Genehmigung für die Aufnahme in ein Gymnasium oder in eine Realschule" nach der Klasse 4 erteilt. Auch eine Anerkennung einer Empfehlung der abgebenden Schule könnte im übrigen die Probleme nicht lösen, die sich bei einem Umzug in ein anderes Bundesland daraus ergeben, daß die Entscheidung über die Schulartеig-

nung — mit allen Folgewirkungen für die Gestaltung des Auswahlverfahrens und des Bildungsganges — in den beiden Ländern zu ganz verschiedenen Zeitpunkten und nach unterschiedlichen Bedingungen getroffen wird.

125. Dabei wird jeweils unterstellt, daß der Beschluß der Kultusministerkonferenz in den Ländern noch als gültig angesehen wird. Aus den Regelungen der Länder zum Übergang in weiterführende Schulen läßt sich nicht erkennen, ob und inwieweit diese Annahme zutrifft. Bekanntgewordene Entscheidungen in Schulwechselfällen lassen den Eindruck entstehen, daß teilweise auch dann, wenn eine Empfehlung oder Entscheidung anderer Länder für eine bestimmte Schulart vorliegt, im Einzelfall geprüft wird, ob und inwieweit diese Bescheinigung anerkannt oder eine zusätzliche Überprüfung nach den Vorschriften des „Aufnahmelandes" verlangt wird.

126. Eine derartige Auseinanderentwicklung hat ihren Grund auch darin, daß die Übergangsverfahren in zunehmendem Umfang an verschiedenen und teilweise entgegengesetzten Kriterien ausgerichtet werden. Dabei geht es nicht nur um die Entscheidung zwischen der schulformunabhängigen und -abhängigen Orientierungsstufe, die im Vordergrund der bildungspolitischen Auseinandersetzung über das Mehrheits- und das Sondervotum im Bildungsgesamtplan gestanden hat. Mindestens ebenso wichtig sind die weitgehend unabhängig von dieser Schul**form**frage zu treffenden Entscheidungen, welcher Stellenwert dem **Wahlrecht der Erziehungsberechtigten** eingeräumt wird und wann und unter welchen Voraussetzungen eine Schulartentscheidung auch gegen deren Willen getroffen werden kann.

127. Die Schulartwahl wird z. B. in Berlin, Bremen und Hamburg, trotz jeweils unterschiedlicher Schulorganisation, in erster Linie von den Erziehungsberechtigten getroffen; erst **nach dem Abschluß der Klasse 6** ist eine Schulartentscheidung auch gegen ihren Willen möglich (in Hamburg — im siebenstufigen Gymnasium — und in Bremen am Ende der Klasse 7, in Berlin nach einem halben Jahr Probezeit in der Klasse 7). In Baden-Württemberg und in Bayern kommt demgegenüber bei der Aufnahme in das Gymnasium **nach der 4. Grundschulklasse** dem Überprüfungsverfahren (Probearbeiten, Gutachten, Aufnahmeprüfung) eine entscheidende Bedeutung zu.

128. Im Hinblick auf das Wahlrecht der Erziehungsberechtigten nehmen auf der anderen Seite z. B. die Übergangsverfahren in der schulformunabhängigen Orientierungsstufe in Hessen und Niedersachsen und in der schulformabhängigen Orientierungsstufe in Schleswig-Holstein eine Position zwischen diesen beiden grundsätzlichen Gestaltungsmöglichkeiten —in den Stadtstaaten und in Baden-Württemberg und Bayern — ein. Eine Entscheidung über die Zuweisung in eine der weiterführenden Schularten ist in diesen Ländern erst **nach** dem Übergang in die Klasse 5 möglich. Eine Auslese auch gegen den Wunsch der Erziehungsberechtigten findet nicht bereits am Ende der Grundschulklasse 4 statt. Eine Schulartentscheidung auch gegen den Willen der Erziehungsberechtigten kann in der schulformunabhängigen Orientierungsstufe in Hessen und in Niedersachsen grundsätzlich, in Schleswig-Holstein in der Regel erst nach Abschluß der Klasse 6 getroffen werden.

129. Eine Annäherung der unterschiedlichen Auffassungen der Länder zur Gestaltung des Übergangsverfahrens nach der Grundschule ist nicht zu erkennen. Vielmehr deuten die Anzeichen darauf hin, daß sich die Schulsysteme in dieser Frage, wie in anderen Bereichen auch (Gesamtschule oder gegliedertes Schulwesen), noch weiter auseinanderentwickeln und daß durch Vereinbarungen zwischen den Regierungen diese Entwicklung nicht entscheidend beeinflußt werden kann.

Notwendige gesamtstaatliche Entscheidungen

130. Würden die Unterschiede in der Ausgestaltung und Orientierung des Übergangsverfahrens nur für eine **begrenzte Zeit** bestehen, nach der in den Ländern eine in den Grundzügen übereinstimmende und bundeseinheitliche Regelung eingeführt wird, so könnten sie unter der Voraussetzung hingenommen werden, daß die für den Schüler bei einem Schulwechsel entstehenden Nachteile auch in der Übergangszeit soweit wie möglich eingeschränkt werden. Erforderlich wäre dafür zumindest eine im gesamten Bundesgebiet geltende Regelung, nach der bei einem Schulwechsel in ein anderes Bundesland in jedem Fall eine von allen anderen Ländern anzuerkennende Schulartempfehlung ausgesprochen oder allein auf den Willen der Erziehungsberechtigten abgestellt wird und in beiden Fällen der Verbleib in der gewählten Schulart von einer späteren Versetzungsentscheidung abhängt. Auch dieses Verfahren würde allerdings Nachteile bei einem Schulwechsel in ein anderes Bundesland nicht ausschließen.

131. Bei **unterschiedlichen Regelungen** zum Übergang in die weiterführenden Schulen **in einem Bundesland** ist demgegenüber davon auszugehen, daß die unterschiedlichen Modelle in der Regel vor allem der Erprobung dienen, auch in dieser Phase aufeinander abgestimmt sind und, jedenfalls auf längere Sicht, in ein einheitliches System zusammengeführt werden sollen. Häufig können die Erziehungsberechtigten zudem zwischen den verschiedenen Bildungsangeboten in einem Land wählen und sich in jedem Fall frühzeitig auf die einmal getroffene Bildungswegentscheidung ausrichten. Auch die Information der Eltern und der Lehrer ist bei unterschiedlichen Regelungen in **einem** Land wesentlich besser als bei den zwischen den Ländern bestehenden, zum Teil nur schwer zu übersehenden und in ihrer Vielfalt verwirrenden Unterschieden.

132. Nach der sich zur Zeit abzeichnenden Tendenz muß erwartet werden, daß die aufgezeigten Unterschiede zwischen den einzelnen Bundesländern nicht nur für eine Übergangszeit bestehen. Die Gestaltung des Übergangs in die weiterführenden Schulen muß jedoch, wenn die Freizügigkeit und Mobilität im Bundesgebiet und das notwendige Maß an Chancengleichheit und Vergleichbarkeit im Bildungsangebot nicht gefährdet werden sollen, auf

längere Sicht in den Grundzügen nach bundeseinheitlichen Maßstäben erfolgen.

133. Eine im Bundesgebiet einheitliche Regelung des Übergangsverfahrens kann dabei unter bestimmten Voraussetzungen die Frage offenlassen, ob und inwieweit die Orientierungsstufe schulformunabhängig oder -abhängig ausgestaltet werden soll. Ein Mindestmaß an Einheitlichkeit und Freizügigkeit könnte, **unabhängig von dieser Organisationsfrage,** z. B. auch dann gewährleistet werden, wenn in allen Ländern, in den Grundzügen einheitlich, dem Recht der Erziehungsberechtigten Vorrang eingeräumt würde, in den ersten sechs Klassen die Wahl zwischen verschiedenen Bildungsangeboten zu treffen (soweit in den Ländern unterschiedliche Schulangebote für die Klassen 5 und 6 bestehen), und wenn im übrigen eine Schulartentscheidung auch gegen den Willen der Erziehungsberechtigten in allen Ländern erst nach einer Probezeit in der Klasse 7 möglich wäre.

134. In jedem Fall setzt die notwendige gesamtstaatliche Regelung des Übergangsverfahrens voraus, daß

— ein nach Altersjahrgang und Klassenzuordnung im Bundesgebiet in der Regel einheitlicher Zeitpunkt festgesetzt wird, zu dem zum ersten Mal auch gegen den Willen der Erziehungsberechtigten eine Schulartentscheidung getroffen werden kann,

— das nach diesem Zeitpunkt notwendige Überprüfungsverfahren in seiner inhaltlichen Ausgestaltung und der Dauer vergleichbaren Maßstäben unterliegt (Schulgutachten, Auswahlprüfung, Erprobungszeit)

und

— die auf diesem Überprüfungsverfahren beruhende Schulartentscheidung in allen Ländern anerkannt wird.

Kapitel 3: Übergänge und Abschlüsse des Sekundarbereichs I (Mittelstufe)

1 Zusammenfassung

135. In den letzten zehn Jahren haben sich die Übergangs- und Abschlußsysteme des Sekundarbereichs I in den einzelnen Ländern in zunehmendem Umfang auseinanderentwickelt.

Auch Abschlüsse und Übergangsentscheidungen, die — wie z. B. der Realschulabschluß und der Abschluß von Klasse 10 des Gymnasiums — auf einem vergleichbaren Bildungsgang beruhen, führen häufig zu unterschiedlichen Berechtigungen.

136. In einigen Ländern sind bestimmte Qualifikationsschwellen am Ende des Sekundarbereichs I, z. B. bei der Versetzungsentscheidung nach Klasse 10 des Gymnasiums, eingeführt worden. Dabei dienen einzelne Abschlüsse unter anderem auch dazu, die Verteilung der Schüler auf die Bildungsgänge der Oberstufe auch unter Berücksichtigung der Hochschulkapazität und erwarteten Berufschancen im Beschäftigungssystem zu lenken.

137. Zwischen den Regierungen der Länder und der Bundesregierung besteht zwar im Grundsatz darüber Übereinstimmung, daß ein in den Grundzügen einheitliches Abschluß- und Berechtigungssystem notwendig ist. Die Auffassungen der Länder über diese Grundzüge gehen jedoch auseinander.

Das gilt sowohl für die Frage, wie ein übereinstimmendes System im einzelnen zu gestalten ist, als auch für die Frage, ob und inwieweit ein solches System Steuerungsfunktionen für die Verteilung auf die Bildungsgänge der Oberstufe übernehmen soll.

138. Die notwendige gesamtstaatliche Entscheidung über ein in den Grundzügen einheitliches Übergangs- und Abschlußsystem setzt voraus, daß die nach ihrem Bildungsziel vergleichbaren Abschlüsse in allen Ländern anerkannt werden und zu vergleichbaren Übergangsberechtigungen führen. Sie setzt auch voraus, daß die wichtigsten Abschlußarten in der Regel in allen Ländern angeboten werden. Nicht erforderlich ist demgegenüber, daß auch die Bildungsgänge, die zu den Abschlüssen führen, im einzelnen einheitlich gestaltet werden. Unterschiedlich geregelt werden kann auch die organisatorische Zuordnung zu bestimmten Schularten und Bildungseinrichtungen.

2 Zuständigkeiten [3])

139. Nach der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes sind die Länder für die Regelung der Übergänge und Abschlüsse des Schulwesens im Sekundarbereich I zuständig.

Die Vorschriften des Berufsbildungsgesetzes des Bundes für die außerschulische berufliche Bildung haben zum Teil einen mittelbaren Einfluß auf die

[3]) Im Schulwesen umfaßt der Sekundarbereich I (Mittelstufe) die Klassen 5 bis 10. Weiterführende Schulen im Sekundarbereich I sind die Hauptschule, die Realschule, das Gymnasium und die Gesamtschule, in der die Bildungsgänge der drei Schularten des gegliederten Schulwesens zusammengefaßt sind.
Die berufliche Bildung in schulischen Einrichtungen und im dualen System wird überwiegend dem Sekundarbereich II (Oberstufe) zugerechnet, auch wenn der Ausbildungsgang bereits nach 9 Schuljahren beginnt; vgl. Kapitel 4 „Übergänge und Abschlüsse des Sekundarbereichs II (Oberstufe)". S. 28 bis 39.
Strukturfragen beim Übergang von der Grundschule, nach der Orientierungsstufe oder nach einer Erprobungszeit in den Klassen 5 und 6 sind im Kapitel 2 „Übergang von der Grundschule" (S. 15 bis 23) dargestellt worden und bleiben hier ausgeklammert.

Regelung der Übergänge und Abschlüsse des Sekundarbereichs I. In gewissem Umfang wirken auch die Hochschulzulassungsbestimmungen im Hochschulrahmengesetz und die Vorschriften des Beamtenrechtsrahmengesetzes, insbesondere die Bestimmungen über Zugangsvoraussetzungen für Laufbahnen im öffentlichen Dienst, auf die Gestaltung der Übergänge und Abschlüsse des Sekundarbereichs I zurück.

3 Vereinbarungen zur Sicherung der Einheitlichkeit

3.1 Vereinbarungen der Länder

140. Im Hamburger Abkommen von 1964 haben die Regierungen der Länder vereinbart, daß „die in den Ländern ausgestellten Reifezeugnisse und sonstigen Abschlußzeugnisse von Schulen, die Gegenstand dieses Abkommens sind, anerkannt" werden. Die Erteilung der Zeugnisse erfolgt nach diesem Abkommen „nach Richtlinien der Kultusministerkonferenz".

141. Bereits im Jahre 1953 hatte die Kultusministerkonferenz einen Beschluß über die „Stellung der Mittelschulen im Schulaufbau" gefaßt, der vorsah, daß die Abschlußzeugnisse der damals vorwiegend „Mittelschulen" genannten Realschulen gegenseitig anerkannt werden, soweit die Schulen nach den in den Richtlinien festgelegten Grundsätzen aufgebaut und ausgestaltet sind. Auch der Beschluß der Kultusministerkonferenz von 1960 und 1966 über die „Übergänge von einer Schulart in die andere" enthält allgemeine Grundsätze über den Übergang im Sekundarbereich I. Dazu wird u. a. ausgeführt, daß „verhütet werden soll, daß der einmal gewählte Bildungsweg in eine Sackgasse führt". Die Hauptschule kann nach dem Beschluß „Züge vorsehen, die wie die Mittelschule" (Realschule) „einen mittleren Abschluß erlauben", der wiederum Gelegenheit zum Übergang in die Oberstufe des Gymnasiums bieten kann. Daneben bestehen noch andere Beschlüsse der Kultusministerkonferenz, die sich mit Einzelfragen einer Vereinheitlichung und der gegenseitigen Anerkennung von Abschlüssen und Übergangsentscheidungen des Sekundarbereichs I befassen. Bei diesen Beschlüssen ist zum Teil unklar, ob und inwieweit sie noch heute gelten sollen, da spätere Beschlüsse zwar inhaltliche Änderungen enthalten, die Fortgeltung früherer Vereinbarungen aber häufig nicht regeln.

Die Beschlüsse der Kultusministerkonferenz beziehen sich jeweils auf Teilbereiche. Sie enthalten häufig nur „Grundsätze" und lassen eine Vielzahl voneinander abweichender Regelungen zu. Auch zusammengefaßt ergeben sie keine geschlossene Vereinbarung über ein im ganzen Bundesgebiet angewandtes Gesamtsystem der Mittelstufenabschlüsse und -übergänge.

Die Kultusministerkonferenz hat dementsprechend bereits 1969 beschlossen, sich mit den Fragen der Sekundarstufe I und ihrer Abschlüsse zu befassen und „dabei zu einer Planung zu gelangen, in der gemeinsame Vorstellungen über die inhaltliche und organisatorische Abstimmung der beteiligten Schulgattungen entwickelt werden". Auf dem Beschluß von 1969 beruht auch die Absichtserklärung in der Orientierungsstufenvereinbarung der Kultusministerkonferenz von 1974, eine „umfassende Vereinbarung über den Sekundarbereich I" zu entwickeln, die auch die „inhaltliche Gestaltung des Sekundarbereichs I" einbezieht. Entsprechende Vorarbeiten sind in der Kultusministerkonferenz aufgenommen worden.

Zwischen den Ländern besteht jedoch bislang noch keine Übereinstimmung darüber, ob — ähnlich wie bei der 1976 vereinbarten Anerkennung der Hochschulzugangsberechtigungen — die Abschlüsse und Berechtigungen des Sekundarbereichs I ohne eine weitgehende oder vollständige Angleichung der inhaltlichen Gestaltung aller zu ihnen hinführenden Bildungsgänge, soweit diese im Bildungsziel vergleichbar sind, gegenseitig anerkannt werden sollen oder ob die gegenseitige Anerkennung eine umfassende inhaltliche Abstimmung voraussetzt. Soweit eine inhaltliche Abstimmung gefordert wird, ist insbesondere noch zu klären und zwischen den Ländern offen, wie weit die Angleichung der Bildungsgänge gehen soll (Bestimmung und Gewichtung der Pflichtfächer; Bandbreiten für die wöchentliche Stundenzahl; Angleichung der Leistungsbewertung, etwa durch Normenbücher, wie beim Abitur).

142. Eine Einigung ist auch darüber noch nicht erzielt worden, wie das Verhältnis der verschiedenen Abschlüsse und Berechtigungen zueinander im einzelnen geregelt werden soll. Dabei ist nicht nur offen, wie die für eine Gleichstellung jeweils vorgeschriebenen Notenanforderungen oder sonstigen Leistungsnachweise zu gestalten sind, sondern insgesamt auch ungeklärt, welche Übergangsberechtigungen bestimmte Abschlüsse, unabhängig vom Qualifikationsniveau, überhaupt vermitteln und in welchen Fällen beim Übergang in die Oberstufe besondere Qualifikationsanforderungen an den Abschluß gestellt werden sollen. Zu diesen ungeklärten Fragen gehört z. B. auch, ob und inwieweit der Mittelstufenabschluß des Gymnasiums nur dann zum Übergang in die Oberstufe des Gymnasiums führen soll, wenn in einigen Fächern bestimmte Notenstufen erreicht wurden.

3.2 Gemeinsame Bildungsplanung

143. Im Bildungsgesamtplan wird gefordert, daß in allen Ländern ein „Angebot eines qualifizierenden Abschlusses am Ende des Sekundarbereichs I" zügig ausgebaut wird. Für die qualifizierenden Abschlüsse, die vom Abschluß der 10. Klasse des Gymnasiums bis zum Abschluß „bestimmter Formen des 10. Schuljahres an Hauptschulen" reichen und den „Zugang zu entsprechenden Bildungsgängen des Sekundarbereichs II" eröffnen, müssen nach dem Bildungsgesamtplan „Profile des Sekundarabschlusses I entwickelt werden, die schulformübergreifend sind". Der Sekundarabschluß I „soll möglichst bald erprobt und als Angebot für alle Schüler ab 1976 eingeführt werden".

Dieser einstimmig gefaßte Beschluß ist in fast allen Ländern nicht verwirklicht worden.

144. 1973 hat die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung beschlossen, mit besonderer Dringlichkeit einen Stufenplan für die Sekundarabschlüsse I und II zu erarbeiten. 1974 leitete die Bund-Länder-

Kommission einen ersten Vorschlag zum Sekundarabschluß I der Kultusministerkonferenz zu, die um eine Stellungnahme gebeten wurde. Diese Stellungnahme lag Ende 1977 noch nicht vor. Der Vorschlag der Bund-Länder-Kommission sieht, wie dies bereits im Bildungsgesamtplan vereinbart worden war, übereinstimmende Grundanforderungen für alle Abschlüsse des Sekundarbereichs I vor und legt die wesentlichen Unterscheidungsmerkmale der Abschlußprofile für alle Schulformen gemeinsam inhaltlich fest. Die Profile werden dabei nach den Bildungszielen, dem Anteil bestimmter Lernbereiche und nach dem Leistungsanspruch unterschieden. Die mit den Abschlüssen verbundenen Berechtigungen werden jedoch nicht im einzelnen aufgeführt und den vorhandenen Abschlüssen zugeordnet.

4 Vorhandene Regelungen der Übergänge und Abschlüsse des Sekundarbereichs I

4.1 Regelungen durch Gesetz

145. Gesetzliche Bestimmungen, die sich ausdrücklich auf die Übergänge und Abschlüsse des Sekundarbereichs I beziehen und diese im einzelnen regeln, bestehen nur in wenigen Bundesländern. [4])

146. In den meisten Ländern werden die Übergänge und Abschlüsse des Sekundarbereichs I durch Rechtsverordnungen oder Verwaltungsvorschriften des Kultusministers geregelt. Die Landesgesetze enthalten zu diesen Fragen keine oder jedenfalls keine konkreten Regelungen.

4.2 Übersicht über die geltenden Landesvorschriften

Entwicklungsstand

147. Die Übergangs- und Abschlußsysteme des Sekundarbereichs I haben sich von Land zu Land unterschiedlich entwickelt. Kennzeichnend sind dafür die verschiedenen Arten und das unterschiedliche Qualifikationsniveau der Abschlüsse sowie vor allem die mit ihnen verbundenen unterschiedlichen Berechtigungen zum Übergang in die Schularten der Oberstufe. Dabei werden in den einzelnen Ländern auch an Abschlüsse eines vergleichbaren oder in den Grundzügen übereinstimmenden Bildungsganges unterschiedliche Berechtigungen geknüpft. Auch das Angebot an Bildungsgängen ist in einigen Ländern nach verschiedenen Grundsätzen gestaltet worden. Der erweiterte Hauptschulabschluß nach Klasse 10 besteht z. B. nur in einem Teil der Länder; die anderen Länder bieten nach Klasse 9 der Hauptschule keinen im Zeitrahmen, in der Qualifikation und in den vermittelten Berechtigungen vergleichbaren Bildungsgang an.

148. Den Unterschieden bei der Gestaltung der Übergangs- und Abschlußsysteme entsprechen zum Teil unterschiedliche Gewichtungen der Unterrichtsfächer, vor allem des Lernbereichs Arbeitslehre/Polytechnik in der Hauptschule, und die verschiedenen Formen der Schwerpunktbildung in den Schularten des Sekundarbereichs I, bei der in einigen Ländern die Schüler zwischen bestimmten Fächern und in der Anspruchshöhe unterschiedlichen Angeboten im gleichen Fach wählen können.

149. Ausgeklammert bleiben bei diesem Überblick die in einem Teil der Länder entwickelten Sonderformen berufsbildender Angebote im Sekundarbereich I, z. B. die nur in Bayern bestehende Wirtschaftsschule, die mit dem 7. Schuljahr beginnt. Auch wenn diese Sonderformen, wie z. B. die teilweise (in Hessen) bereits vor der Klasse 10 beginnende Berufsfachschule, nicht nur in einem Land bestehen, haben sie häufig in den Voraussetzungen, die an den Zugang gestellt werden, in ihrem fachlichen Angebot und in den Abschlüssen verschiedene Ausprägungen erhalten.

Übergang während der Hauptschul- und Realschulzeit

150. Der **Übergang** von einer Schulart in die andere nach dem allgemeinen Übergangsverfahren (nach Klasse 4 oder 6) und **vor dem Abschluß des Bildungsganges** im Sekundarbereich I ist in den Ländern unterschiedlich geregelt worden. Alle Länder sehen vor, daß der Schüler in der Zeit nach dem Übergang von der Grundschule oder der Orientierungsstufe bis zur Klasse 9 vom Besuch des Gymnasiums oder der Realschule **ausgeschlossen** werden kann. Voraussetzung dafür kann z. B. sein, daß der Schüler eine Klasse zweimal erfolglos wiederholt hat. In Hessen ist demgegenüber auch der Übergang von der Hauptschule in die Realschule oder in das Gymnasium sowie von der Realschule in das Gymnasium jeweils vor dem Abschluß des Bildungsgangs der bisher besuchten Schulart auf Empfehlung der abgebenden Schule möglich. In Berlin und Bremen kann ein Wechsel von der Hauptschule zur Realschule und zum Gymnasium erfolgen, wenn besonders gute Leistungen in der Hauptschule erbracht wurden. Auch in anderen Ländern ist ein entsprechender Übergang, unter zum Teil unterschiedlichen besonderen Voraussetzungen (Aufnahmeprüfung usw.), bereits vor dem Abschluß der Hauptschule oder der Realschule möglich; im Regelfall wird jedoch der Übergang erst nach dem 9. Schuljahr der Hauptschule oder nach Klasse 10 der Realschule eröffnet.

Hauptschulabschluß

151. Kennzeichnend für die unterschiedliche Ausprägung der Übergangs- und Abschlußsysteme der Hauptschule sind die verschiedenen **Abschlußarten der Hauptschule.**

---

[4]) Das **Schulgesetz von Rheinland-Pfalz** enthält z. B. eine Vorschrift zu den Aufgaben der verschiedenen Schularten auf den einzelnen Stufen des Bildungswesens. Nach dieser Vorschrift führt die Hauptschule zur Qualifikation der Berufsreife und ermöglicht die Fortführung des Bildungsweges auf berufsbezogenen Bildungsgängen. Mit dem Erwerb einer zusätzlichen Qualifikation kann die Hauptschule auch auf studienbezogene Bildungsgänge vorbereiten. Der Realschulabschluß berechtigt demgegenüber allgemein „zum Eintritt in berufsbezogene und auch in studienbezogene Bildungsgänge". Das Gymnasium vermittelt „einen qualifizierten Sekundarabschluß I", der zum Eintritt in studienbezogene und berufsbezogene Bildungsgänge berechtigt. Die Einzelheiten werden nach dem Gesetz in Schulordnungen näher bestimmt, die vom Kultusminister zu erlassen sind.
Eine in der Anlage vergleichbare, in der inhaltlichen Gestaltung aber zum Teil abweichende Regelung enthält auch das **Berliner Schulgesetz.**

Alle Länder unterscheiden zwischen dem Hauptschulabschluß nach erfolgreichem Besuch der Klasse 9 und dem Abgangszeugnis, das ausgestellt wird, wenn der Schüler das Ziel der Klasse 9 nicht erreicht hat. In einigen Ländern gibt es neben dem Abgangszeugnis nach der Klasse 9 und dem „einfachen" Hauptschulabschluß auch einen „qualifizierten" oder „erweiterten Hauptschulabschluß", der nach Klasse 9 z. B. durch eine Prüfung oder aufgrund besonderer Leistungen erworben werden kann (z. B. in Bayern und im Saarland).

152. Darüber hinaus können in einigen Ländern (Berlin, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz) nach einem freiwilligen 10. Hauptschuljahr weitere Qualifikationen erlangt werden; dabei kann in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz die 10. Klasse nur besuchen, wer im Zeugnis der Klasse 9 einen bestimmten Notendurchschnitt in einigen Fächern erreicht hat.

153. In allen Ländern kann ein Teil der jeweils angebotenen Hauptschulabschlüsse durch eine Prüfung nachgeholt werden. Beim Hauptschulabschluß nach Klasse 9 ist dies in allen Ländern in der Berufsfachschule möglich, in einigen Ländern auch in einem freiwilligen 10. Hauptschuljahr (Wiederholung der Klasse 9 oder besonderes Bildungsangebot in einer 10. Klasse) und in bestimmten Formen des Berufsgrundbildungsjahres.

154. Die verschiedenen Abschlußarten der Hauptschule führen zu jeweils unterschiedlichen **Übergangsberechtigungen.**

155. Der Übergang in die **Realschule** ist z. B. in den meisten, aber nicht in allen Ländern möglich, wenn der Hauptschulabschluß nach Klasse 9 bestimmte, in den Ländern unterschiedlich geregelte Leistungsanforderungen (Notenniveau) erfüllt.

156. In Nordrhein-Westfalen verleiht der erweiterte Hauptschulabschluß nach Klasse 10 die **Fachoberschulreife** und eröffnet damit den Zugang über die zweijährige Fachoberschule zur Fachhochschule.

In Berlin, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz ist derselbe Übergang mit einem besonderen Leistungsnachweis im Abschlußzeugnis nach der 10. Hauptschulklasse möglich. In den übrigen Bundesländern, die die Fachoberschule eingeführt haben (alle Länder außer Baden-Württemberg), besteht keine Möglichkeit, ohne einen weiteren Bildungsgang **allein** durch einen Hauptschulabschluß die Berechtigung zum Besuch dieser Schulform zu erhalten.

157. Der erweiterte Hauptschulabschluß nach Klasse 10 berechtigt in Berlin, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz zum Besuch der **Oberstufe des Gymnasiums,** soweit in diesem Abschluß besondere Leistungen in bestimmten Fächern nachgewiesen werden.

Realschulabschluß

158. Der nach Klasse 10 der Realschule oder in einer in allen Ländern vorgesehenen Externenprüfung erworbene Realschulabschluß berechtigt in **allen** Ländern (außer in Baden-Württemberg, das diese Schulform nicht eingeführt hat, und in Schleswig-Holstein, wo es lediglich die einjährige Form dieser Schule in Klasse 12 gibt) zum Besuch der **Fachoberschule.** Die Bewerberzahl für die Fachoberschule übersteigt allerdings die Zahl der zur Verfügung stehenden Plätze. Die Auswahl der Bewerber erfolgt in Prüfungsverfahren, die in der Regel auch innerhalb eines Landes unterschiedlich geregelt sind.

159. In allen Ländern ist der Übergang von der Realschule in die **Oberstufe des Gymnasiums** grundsätzlich möglich. Die meisten Länder setzen besondere und in den einzelnen Ländern unterschiedlich gestaltete Leistungsnachweise im Abschlußzeugnis voraus. In einem Teil dieser Länder sind außerdem Kenntnisse in einer zweiten Fremdsprache erforderlich. In einigen Ländern ist demgegenüber der Zugang nur möglich, wenn vor dem Eintritt in die gymnasiale Oberstufe ein vorbereitender Bildungsgang besucht wird.

Mittelstufenabschluß des Gymnasiums

160. In fast allen Ländern setzt der Übergang von der Mittelstufe (Klasse 10) in die Oberstufe des Gymnasiums lediglich die Versetzung in die Klasse 11, vergleichbar der Versetzungsentscheidung bei den vorangehenden Jahrgangsklassen, voraus. In einzelnen Ländern werden demgegenüber besondere — und von dem Versetzungsverfahren in den früheren Klassen abweichende — Qualifikationsanforderungen an den Übergang in die gymnasiale Oberstufe gestellt. Diese Qualifikationsanforderungen bestehen z. B. darin, daß für bestimmte Hauptfächer, etwa für Deutsch, Mathematik und die Fremdsprachen, ein Mindestnotendurchschnitt verlangt wird. In einem Teil dieser Länder wird dabei auch zwischen dem „einfachen" Abschluß der Mittelstufe und einem qualifizierten oder erweiterten Abschluß unterschieden, der allein zum Übergang in die gymnasiale Oberstufe berechtigt. Der „einfache" Sekundarabschluß I erreicht zwar nicht das für den Besuch der Oberstufe des Gymnasiums erforderliche Mindestnotenniveau, berechtigt aber zum Besuch anderer weiterführender, zumeist berufsbildender, Schulen. In denjenigen Ländern, die, wie z. B. Niedersachsen im Jahre 1976, diese Unterscheidung eingeführt haben, sind — als Folge der Erhöhung der Qualifikationsanforderung beim Mittelstufenabschluß des Gymnasiums — auch die Anforderungen an den Realschulabschluß und die Hauptschulabschlüsse erhöht worden, soweit diese Abschlüsse auch zum Übergang in die Oberstufe des Gymnasiums berechtigen und mit dem Mittelstufenabschluß des Gymnasiums gleichgestellt werden.

Mittelstufenabschlüsse der Gesamtschule

161. Die in Berlin und in Hessen (in der kooperativen Form) als Regelschulen und in den übrigen Ländern als Schulversuche bestehenden Gesamtschulen vermitteln Abschlüsse, die denjenigen im gegliederten Schulwesen des jeweiligen Landes entsprechen. Abgesehen von den auch bei den Abschlüssen des gegliederten Schulwesens vorhandenen Unterschieden ist vor allem der Übergang von der Gesamtschule in die studienqualifizierenden Bildungsgänge der Oberstufe in einem Teil der Länder unterschiedlich geregelt. In Bayern setzt der Übergang z. B. Kenntnisse in zwei Fremdsprachen voraus. In Hessen ist demgegenüber der Übergang zum Teil auch dann möglich, wenn der Schüler in der Mittelstufe der integrierten Gesamtschule nur in einer Fremdsprache unterrichtet wurde. Diese Übergangsberechtigung wird allerdings in anderen Bundesländern nicht anerkannt.

Abgestuftes Abschluß- und Berechtigungssystem

162. Die in Niedersachsen seit 1976 geltende Regelung sieht ein System von abgestuften Abschlüssen und Be-

rechtigungen (Übergang von der Hauptschule zur Realschule, von der Realschule zum Gymnasium usw.) mit jeweils unterschiedlichen Anforderungen an die Noten in bestimmten Fächern und entsprechenden „Gleichstellungen" zwischen den Abschlüssen vor. Dieses Übergangs- und Abschlußsystem reicht vom Hauptschulabschluß nach Klasse 9 über den „einfachen" Sekundarabschluß I nach Klasse 10 der Hauptschule oder der Realschule bis zum erweiterten Sekundarabschluß I des Gymnasiums. Dem jeweils „höheren" Abschluß (z. B. dem erweiterten Sekundarabschluß I des Gymnasiums, der zum Übergang in die gymnasiale Oberstufe berechtigt) werden Abschlüsse anderer Schularten (hier: der Realschulabschluß oder der Hauptschulabschluß nach Klasse 10) gleichgestellt, wenn sie besondere Qualifikationsanforderungen erfüllen. Die an das Notenniveau gestellten Anforderungen sind dabei bei jeder Abschlußart verschieden gestaltet; sie sind um so höher, je „tiefer" der Abschluß in der Berechtigungshierarchie eingeordnet ist. Umgekehrt schließt z. B. der erweiterte Sekundarabschluß I alle anderen Mittelstufenabschlüsse ein.

Ein entsprechendes, bei den Einzelregelungen aber von den in Niedersachsen geltenden Bestimmungen abweichendes Abschluß- und Berechtigungssystem besteht in Berlin und Rheinland-Pfalz.

5 Entwicklungstendenzen und offene Fragen

163. Die Mittelstufenabschlüsse und -berechtigungen der einzelnen Länder werden, da eine alle Länder umfassende Anerkennungsvereinbarung über den Sekundarabschluß I nicht abgeschlossen wurde, in **unterschiedlichem Umfang gegenseitig anerkannt.** Beim Hauptschulabschluß prüfen die meisten Länder im Einzelfall, ob der Abschluß eines anderen Bundeslandes dem eigenen Abschluß in den Qualifikationsanforderungen entspricht. Vergleichbar ist die Lage bei den Realschulabschlüssen, die zwar nach der entsprechenden Vereinbarung der Kultusministerkonferenz von 1953 gegenseitig anzuerkennen, in den einzelnen Ländern jedoch zum Teil mit unterschiedlichen Berechtigungsfolgen verbunden sind. Bei den Mittelstufenabschlüssen und den Versetzungsentscheidungen des Gymnasiums nach Abschluß der Klasse 10 sowie den entsprechenden Abschlüssen der Gesamtschule ist u. a. ungeklärt und nicht durch eine Vereinbarung geregelt, wie in denjenigen Fällen verfahren wird, in denen eine Übergangsentscheidung ein bestimmtes Notenniveau verlangt, das in anderen Ländern nicht vorausgesetzt wird.

164. Die zwischen den einzelnen Ländern bestehenden Auffassungsunterschiede beruhen nicht allein — und auch nicht überwiegend — auf den verschiedenen Bildungsinhalten der zu den Abschlüssen führenden Bildungsgänge. Die unterschiedlichen Übergangsberechtigungen, die mit dem Realschulabschluß verbunden sind, oder die unterschiedlichen Anforderungen an das Qualifikationsniveau des Realschulabschlusses (z. B. beim Übergang in das Gymnasium) und an das Notenniveau des Mittelstufenabschlusses des Gymnasiums beim Übergang in die gymnasiale Oberstufe zeigen nämlich, daß Abschlüsse in vielen Fällen auch dann in die Berechtigungs- und Übergangssysteme unterschiedlich eingeordnet werden, wenn sie auf einem jedenfalls in den Grundzügen übereinstimmenden Bildungsgang beruhen.

165. Für die Einordnung der Abschlüsse sind offensichtlich in vielen Fällen die unterschiedlichen Vorstellungen zur **Steuerungsfunktion der Mittelstufenabschlüsse** mindestens ebenso wichtig wie Unterschiede bei der inhaltlichen Gestaltung der Bildungsgänge. Von diesen Vorstellungen hängt es ab, ob und inwieweit das Abschlußsystem eine Auslese und Lenkung der Schüler in bestimmte Bildungsgänge des Sekundarbereichs II zum Ziel haben soll, die auch Bedarfsgesichtspunkte des Beschäftigungssystems und Kapazitätsfragen im Sekundarbereich II oder im Hochschulbereich berücksichtigt. Noten- und andere Qualifikationsschwellen sowie eine Einschränkung der Übergangsberechtigungen der Mittelstufenabschlüsse bestimmter Schularten und Bildungsgänge werden dabei als geeignet angesehen, eine Lenkung und Auslese am wirksamsten zu gewährleisten.

166. Eine derartige Steuerung über die Gestaltung der Übergänge und Abschlüsse ist grundsätzlich, auch unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten, problematisch. Die Eignung eines Schülers kann nämlich — objektiv — nicht vom „Bedarf" abhängen, auch wenn dieser, was nicht der Fall ist, zuverlässig vorausgeschätzt werden könnte.

Im übrigen wäre aber ein derartiges Verfahren auch in sich nicht stimmig. Soweit eine Entscheidung für eine stärkere Lenkung und Auslese darauf abzielt, die Hochschulen zu entlasten, könnte nämlich dieses Ziel von einem Land allein oder von einem Teil der Länder gar nicht erreicht werden. Eine Begrenzung der Zahl der Schüler in studienqualifizierenden Bildungsgängen und damit letztlich der Studienbewerber verringert die Gesamtzahl der Studienanfänger in den Numerus-clausus-Studiengängen solange nicht, wie diese Begrenzung nicht in allen Ländern gilt und durch andere Länder ausgeglichen wird, die den Zugang zu den zur Hochschulreife führenden Schularten nicht einschränken. Durch eine Senkung des Anteils von Studienanfängern aus einem Land erhöht sich lediglich der Anteil anderer Länder, wird aber die Gesamtzahl der Studienanfänger nicht verringert (dies gilt auch für die neue Landesquotenregelung des Hochschulrahmengesetzes).

Zu einem vergleichbaren Ergebnis führt auch eine Bewertung der mit einer Steuerung notwendigerweise verbundenen Lenkung der Jugendlichen in nicht-studienqualifizierende Bildungsgänge. Falls die Absolventenzahlen dieser Bildungsgänge — zu Lasten der Zahl der Hochschulabsolventen — nur von einem Teil der Länder erhöht würden, müssen die Maßnahmen der Länder sich gegenseitig aufheben oder in ihren Auswirkungen auf das Beschäftigungssystem unausgeglichene und ungeplante Steuerungsergebnisse zur Folge haben.

167. Vielfalt und Differenzierung der Bildungsangebote sind notwendig, um eine zu frühe und endgültige Festlegung auf einen bestimmten Bildungs- und Berufsweg zu vermeiden, den Übergang in andere Bildungsgänge zu erleichtern und verschiedenen Begabungs- und Entwicklungsrichtungen gerecht zu werden. Sie verfehlen jedoch ihren Zweck, wenn sie

für den einzelnen Bürger nicht mehr überschaubar sind und in den Bundesländern so verschiedene Ausprägungen erhalten, daß diese Unterschiede entweder die Freizügigkeit im Bundesgebiet oder die Chancengleichheit beim Zugang zu verschiedenen Bildungsgängen und damit auch zu entsprechenden beruflichen Möglichkeiten beeinträchtigen müssen.

168. Für den Bürger ist es überdies schwer verständlich, weshalb ein, trotz verschiedener Abweichungen in den Bildungszielen im wesentlichen einheitlicher Abschluß, wie z. B. der erweiterte Hauptschulabschluß nach Klasse 10 oder der Realschulabschluß, in den einzelnen Ländern zu unterschiedlichen Berechtigungen beim Zugang zu der **gleichen** weiterführenden Schulart führen kann. Das gleiche gilt auch für die in den einzelnen Ländern unterschiedlichen Anforderungen an das Notenniveau bei der Versetzung von der Klasse 10 in die Klasse 11 des Gymnasiums.

Notwendige gesamtstaatliche Entscheidungen

169. Die Regierungen der Länder und die Bundesregierung stimmen, wie die Beschlüsse der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung zeigen, darin überein, daß — **in absehbarer Zeit** — für den Sekundarbereich I ein in den Grundzügen übereinstimmendes Übergangs- und Abschlußsystem entwickelt werden muß.

170. Als **Übergangslösung** könnte eine gegenseitige Anerkennung die Nachteile für die betroffenen Jugendlichen wenigstens verringern, wenn auch nicht aufheben, wenn die Anerkennung nicht nur die Abschlüsse, sondern vor allem auch die an sie geknüpften Berechtigungen einbezieht. Eine derartige Übergangsregelung müßte zum Ziel haben, daß die vergleichbaren Abschlüsse, auch ohne eine inhaltliche Angleichung, und die mit ihnen verbundenen Berechtigungen und Übergangsentscheidungen in allen Ländern anerkannt werden. Die Unterschiede von Land zu Land und damit die Unterschiede in den Bildungs- und Berufschancen für die Jugendlichen in den einzelnen Ländern würden danach allerdings weiter fortbestehen. Eine derartige Regelung könnte daher allenfalls für eine Übergangszeit und unter der Voraussetzung hingenommen werden, daß eine Einigung über eine Gesamtkonzeption in absehbarer Zeit zu erwarten ist ,die **allen** Jugendlichen mit einem vergleichbaren Abschluß in den Grundzügen übereinstimmende Berechtigungen einräumt.

171. Wenn ein Mindestmaß an Freizügigkeitsvoraussetzungen und an Chancengleichheit für alle Jugendlichen gesichert werden soll, sind längerfristig gesamtstaatliche Regelungen nach den folgenden Grundsätzen erforderlich:

- Es muß ein in den Grundzügen übereinstimmendes, schulformübergreifendes Übergangs- und Abschlußsystem des Sekundarbereichs I geschaffen werden.
- Die in ihrem Bildungsziel vergleichbaren Abschlüsse und Übergangsentscheidungen sind in allen Ländern anzuerkennen und führen zu jeweils vergleichbaren Berechtigungen. Die für die Berechtigung verlangten Qualifikationsanforderungen (Notenniveau des Abschlusses u. ä.) müssen deshalb in den Grundzügen übereinstimmen.
- Erforderlich ist ferner, daß wenigstens die wichtigsten Abschlußarten in der Regel in allen Ländern angeboten werden. So ist z. B. eine gesamtstaatliche Entscheidung darüber notwendig, zu welchen Berechtigungen die Bildungsgänge im 10. Schuljahr nach der Klasse 9 der Hauptschule führen und ob der erweiterte Hauptschulabschluß nach Klasse 10 oder ein entsprechendes Angebot, mit unter Umständen anderer organisatorischer Zuordnung und inhaltlicher Ausgestaltung, in allen Ländern mit vergleichbaren Berechtigungsfolgen eingeführt werden soll.
- Diese Angleichung setzt **nicht** unbedingt voraus, daß die zu den Übergängen und Abschlüssen führenden Bildungsgänge im einzelnen einheitlich gestaltet und bestimmten Schularten und Bildungseinrichtungen zugeordnet werden müssen. Eine einheitliche Gestaltung ist aber bei den Zugangsvoraussetzungen für den Eintritt in die verschiedenen Bildungseinrichtungen, für den zeitlichen Rahmen der im Bildungsziel vergleichbaren Bildungsgänge und vor allem für die Berechtigungen notwendig, zu denen diese Angebote jeweils führen.

Kapitel 4: Übergänge und Abschlüsse des Sekundarbereichs II (Oberstufe)

1 Zusammenfassung

172. Bei den Übergängen und Abschlüssen des Sekundarbereichs II sind vor allem in zwei Bereichen problematische Entwicklungen zu erkennen:

- bei der Gestaltung des Gesamtsystems der Übergänge und Abschlüsse der Oberstufe nach einheitlichen oder wenigstens vergleichbaren Maßstäben und
- bei der dafür notwendigen Einbeziehung von Abschlüssen der beruflichen Bildung in dieses Übergangs- und Abschlußsystem.

Die Abschlüsse der beruflichen Bildung im dualen System sind nur in sehr geringem Umfang und in den einzelnen Ländern unterschiedlich in das Abschluß- und Berechtigungssystems der Schulen einbezogen worden; eine Anrechnung oder Gleichstellung dieser Abschlüsse erfolgt dementsprechend nur in wenigen Fällen und dann nach zum Teil voneinander abweichenden Maßstäben. Berufsqualifizierende Abschlüsse der Schulen führen in der Regel zu mehr Berechtigungen innerhalb des Bildungssystems als Abschlüsse des dualen Systems, die nach fachlicher Ausrichtung und Anspruchshöhe vergleichbar sind. Auch schulische berufsqualifizierende Ab-

schlüsse, die nach Fachrichtung und Qualifikationsanforderungen übereinstimmen, können in verschiedenen Ländern zu unterschiedlichen Berechtigungen führen (Fachhochschulreife, Hochschulreife). Unterschiede bestehen ebenso bei den zur Hochschulreife führenden allgemeinbildenden Bildungsgängen. Die Neugestaltung der gymnasialen Oberstufe hat z. B. bei der Gestaltung des Pflicht- und Wahlbereichs oder bei der Einbeziehung berufsbildender Angebote unterschiedliche Ausprägungen erfahren.

173. Die Regierungen des Bundes und der Länder stimmen darin überein, **daß** ein **einheitliches Abschluß- und Übergangssystem** für den Sekundarbereich II geschaffen und dabei die Gleichwertigkeit von allgemeiner und beruflicher Bildung hergestellt werden muß. Die Auffassungen gehen jedoch darüber auseinander, **wie** und mit welchen Zielsetzungen ein derartiges System im einzelnen zu gestalten ist. Die für die nichtschulische berufliche Bildung und für Rahmenvorschriften über die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens bestehenden Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes reichen nicht aus, um die notwendigen Entscheidungen zu treffen oder ausreichende Vorgaben für eine derartige Entscheidung zu geben.

174. Im Interesse der Freizügigkeit und Chancengleichheit und für die notwendige Neuordnung der Hochschulzulassung ist eine gesamtstaatliche Entscheidung über ein in den Grundzügen einheitliches Übergangs- und Abschlußsystem des Sekundarbereichs II notwendig, das alle berufs- und studienqualifizierenden Bildungsgänge einbezieht. Ein abgestimmtes Übergangs- und Abschlußsystem setzt voraus, daß die in ihrem Bildungsziel vergleichbaren Abschlüsse im gesamten Bundesgebiet anerkannt werden, zu vergleichbaren Übergangsberechtigungen führen und die berufliche Bildung als gleichwertigen Bestandteil des Bildungswesens der Oberstufe einbeziehen. Eine derartige Entscheidung bildet auch eine wesentliche Voraussetzung für die Minderung von Spannungen zwischen Bildungs- und Beschäftigungssystem.

Die wichtigsten Abschlußarten müssen in der Regel in allen Ländern angeboten werden.

Nicht erforderlich ist demgegenüber, daß die zu den Übergängen und Abschlüssen führenden Bildungsgänge im einzelnen einheitlich gestaltet werden. Unterschiedlich geregelt werden kann auch die organisatorische Zuordnung zu bestimmten Schularten oder zu Bildungsgängen im dualen System.

2 Zuständigkeiten [5])

175. Nach der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes sind die Länder, abgesehen von wenigen Ausnahmefällen, für die Rechtsetzung und Verwaltung, einschließlich der Finanzierung, im allgemeinbildenden und berufsbildenden **Schulwesen** des Sekundarbereichs II und damit auch für die Regelung der **schulischen Abschlüsse und Übergänge** zuständig.

176. Zu den Ausnahmefällen, in denen dem Bund eine Gesetzgebungszuständigkeit zusteht, gehört z. B. die Regelungskompetenz für die Zulassung zu Heilberufen und zum Heilgewerbe nach Artikel 74 Nr. 19 des Grundgesetzes, die auch die Rechtsetzung für die schulischen Bildungsgänge und Abschlüsse umfaßt, die zu diesen Berufen hinführen.

177. Die Abschlüsse der **beruflichen Bildung im dualen System** sind durch Bundesrecht, vor allem durch Berufsbildungsgesetz und die Handwerksordnung und die aufgrund dieser Gesetze erlassenen Rechtsverordnungen, geregelt. Die Rechtsetzungskompetenz des Bundes auf diesem Gebiet beruht auf Artikel 74 Nr. 11 (Recht der Wirtschaft) und Nummer 12 (Arbeitsrecht) des Grundgesetzes. Für die **Berufsschule** sind demgegenüber die Länder zuständig. Dies gilt auch für das schulische Berufsgrundbildungsjahr und für die schulischen Teile eines Berufsgrundbildungsjahres, das im dualen System durchgeführt wird.

178. Zum **Hochschulzugang** und zur Hochschulzugangsberechtigung enthält auch das Hochschulrahmengesetz des Bundes Regelungen (§ 27 des Hochschulrahmengesetzes). Diese Bestimmungen sehen vor, daß jeder Deutsche zu dem von ihm gewählten Hochschulstudium berechtigt ist, wenn er die für das Studium erforderliche Qualifikation nachweist. Dieser Nachweis wird nach dem Hochschulrahmengesetz „für den Zugang zu einem Studium, das zu dem ersten berufsqualifizierenden Abschluß führt, grundsätzlich durch den erfolgreichen Abschluß einer auf das Studium vorbereitenden Schulbildung" erbracht. Das Hochschulrahmengesetz enthält außerdem Vorschriften zur Feststellung der Ausbildungskapazität der Hochschulen und zur Regelung des Auswahlverfahrens in Numerus-clausus-Studiengängen **(Hochschulzulassung;** §§ 29 ff. des Hochschulrahmengesetzes). Die Kompetenz des Bundes, derartige Bestimmungen zu treffen, beruht auf Artikel 75 Nr. 1 a des Grundgesetzes, nach dem ihm das Recht zusteht, über „die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens" Rahmenvorschriften zu erlassen [6]).

[5]) Der Sekundarbereich II (Oberstufe) umfaßt die allgemeinbildenden Schulen ab Klasse 11 sowie die berufsbildenden Angebote im Schulwesen und im dualen System, die überwiegend bereits nach Klasse 9 der weiterführenden Schularten des gegliederten Schulwesens beginnen. In die Darstellung dieses Abschnittes sind auch Fragen des Übergangs von der Oberstufe in die Hochschule (Hochschulzugang und Hochschulzulassung) einbezogen.

[6]) Im Gesetzgebungsverfahren gingen die Auffassungen des Deutschen Bundestages sowie der Bundesregierung einerseits und des Bundesrates andererseits zum Teil auseinander, wie weit die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes in diesen Fragen im einzelnen reicht. Im Bundesrat wurde dabei teilweise der Standpunkt vertreten, daß der Bund zur Regelung der Hochschulzulassung und vor allem des Hochschul**zugangs,** insbesondere der Hochschulzugangsberechtigungen, nicht zuständig sei. Für die **geltenden** Bestimmungen des Hochschulrahmengesetzes ist diese Frage im wesentlichen durch die neuere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts geklärt, das auch die Zuständigkeit des Bundes zum Erlaß dieser Vorschriften zu überprüfen hatte (BVerfGE 43, 291 ff.). Für die weitergehende Frage, ob und inwieweit durch Bundesrecht über die Bestimmungen des Hochschulrahmengesetzes hinausgehende Regelungen, insbesondere zum Hochschulzugang, getroffen werden können, gilt dies allerdings nicht.

179. Der Bundesgesetzgeber verfügt — im Bereich der nichtschulischen Bildungsgänge — außerdem über die Kompetenz, nach Artikel 75 Nr. 1 des Grundgesetzes Rahmenvorschriften über die Rechtsverhältnisse der im öffentlichen Dienst der Länder, Gemeinden und anderer öffentlich- rechtlicher Körperschaften stehenden Personen zu erlassen. Mit dieser Rahmengesetzgebungszuständigkeit kann der Bund auch die Zugangsvoraussetzungen für die **Vorbereitungsdienste der Laufbahnen im öffentlichen Dienst** sowie die Dauer, die Art und die Prüfungen der Vorbereitungsdienste regeln.

3 Vereinbarungen zur Sicherung der Einheitlichkeit

3.1 Vereinbarungen der Länder

Hamburger Abkommen

180. Das Hamburger Abkommen von 1964 enthält Bestimmungen zu den Übergängen und Abschlüssen des Sekundarbereichs II, vor allem zur allgemeinen oder fachgebundenen Hochschulreife, zur Organisationsform des Gymnasiums und zu seiner Gliederung in verschiedene Typen, zur Sprachenfolge in Gymnasien, die zur allgemeinen Hochschulreife führen, und zur einheitlichen Notengebung in den „Zeugnissen aller Schulen". Zur Sprachenfolge enthält das Abkommen z. B. folgende, durch ein Änderungsabkommen von 1971 neugefaßte Regelung:

> „Der Unterricht in der ersten Fremdsprache beginnt in der 5. Klasse. Die erste Fremdsprache ist eine lebende Fremdsprache oder Latein. Die Erfordernisse der Einheitlichkeit des Schulwesens in der Bundesrepublik Deutschland und der Durchlässigkeit zwischen den Schulformen sind zu berücksichtigen.
>
> Der Unterricht in der zweiten Fremdsprache beginnt in der 7. Klasse. Zweite Fremdsprache können sein: Latein, Französisch und Englisch."

181. Für den **Wechsel der Schule** enthält das Hamburger Abkommen die folgenden Bestimmungen:

> „Soweit ungeachtet dieser Vereinheitlichung beim Schulwechsel Härtefälle eintreten, sind nach näherer Weisung der Unterrichtsverwaltungen Übergangshilfen zu geben. Dabei kann auch auf ein Prüfungsfach verzichtet werden, wenn gleichzeitig die Anforderungen in einem anderen Fach erhöht werden."

182. Das Abkommen bestimmt außerdem, daß „die in den Ländern ausgestellten Reifezeugnisse und sonstigen Abschlußzeugnisse von Schulen, die Gegenstand dieses Abkommens sind, anerkannt werden". „Die Erteilung der Zeugnisse" hat nach dem Abkommen „nach Richtlinien der Kultusministerkonferenz zu erfolgen".

183. Durch ein Ergänzungsabkommen sind in das Hamburger Abkommen im Jahre 1968 Bestimmungen über die **Fachoberschule** aufgenommen worden.

Zu den übrigen **beruflichen Schulen** enthält das Hamburger Abkommen keine Bestimmungen.

Berufsqualifizierende Abschlüsse

Die Kultusministerkonferenz hat eine Reihe von Beschlüssen zu beruflichen Schulen und berufsqualifizierenden Abschlüssen gefaßt. Hervorzuheben ist im Rahmen dieses Berichts u. a. der Beschluß über Bezeichnungen zur Gliederung des beruflichen Schulwesens von 1975. Die Beschlüsse enthalten häufig nur einen weiten Rahmen setzende Vereinbarungen oder Einzelregelungen für bestimmte Schul- und Abschlußarten. Die bei der Gestaltung der Übergänge und Abschlüsse in beruflichen Schulen vorhandenen Unterschiede zwischen den einzelnen Landesbestimmungen sind dementsprechend mit diesen Beschlüssen vereinbar.

Allgemeine und fachgebundene Hochschulreife

185. Nach dem Hamburger Abkommen soll die allgemeine oder fachgebundene Hochschulreife in der Regel am Gymnasium erworben werden. Von den neueren Vereinbarungen und Empfehlungen der Kultusministerkonferenz zu den studienqualifizierenden Bildungsgängen sind insbesondere

- die Vereinbarung zur Neugestaltung der gymnasialen Oberstufe von 1972,
- die Vereinbarung über die Abiturprüfung der neugestalteten gymnasialen Oberstufe von 1973,
- die Vereinbarung über die Anwendung einheitlicher Prüfungsanforderungen in der Abiturprüfung der neugestalteten gymnasialen Oberstufe (Erprobung der Normenbücher) von 1975,
- die Vereinbarungen „über bisher nicht gegenseitig anerkannte Hochschulzugangsberechtigungen" von 1976, die auch — mit befristeter Geltung — die fachgebundene Hochschulreife mit einbeziehen,

  sowie
- die „Übereinkünfte" zur einheitlichen Durchführung der Vereinbarung zur Neugestaltung der gymnasialen Oberstufe von 1977

zu erwähnen.

186. Diese Vereinbarungen haben ein Grundmuster für die Durchführung der Neugestaltung der gymnasialen Oberstufe und in Teilbereichen (Leistungsbewertung auf der Grundlage von sogenannten Normenbüchern) sehr detaillierte Vorgaben geschaffen. Die Vereinbarungen lassen andererseits eine Vielzahl von unterschiedlichen Gestaltungen in den einzelnen Ländern zu. Dies beruht einmal darauf, daß die Vereinbarung von 1972 zur Neugestaltung der gymnasialen Oberstufe von den in einigen Ländern bereits bestehenden unterschiedlichen Modellen ausging, diese Modelle, soweit möglich, umfassen und daher auch eine unterschiedliche Durchführung der Vereinbarung erlauben sollte. Auch in den späteren Zusatzvereinbarungen sind aber einige grundlegende Fragen nicht geklärt worden:

- Über die Regelung des Übergangs aus dem Sekundarbereich I in die neugestaltete gymnasiale Oberstufe konnte keine Einigung erzielt werden.

— Das gleiche gilt für die Frage, ob für die schriftliche Reifeprüfung eine landeszentrale Aufgabenstellung (Zentralabitur) vorgesehen werden soll.

— Unterschiedliche Auffassungen bestehen u. a. zur Belegungspflicht in vier Halbjahren für Deutsch und Fremdsprachenkurse. Auch die neue Vereinbarung von 1977 über eine einheitliche Durchführung läßt offen, ob der Unterricht der Jahrgangsstufe 11 in der Organisationsform des Klassenverbandes oder kursgegliedert durchzuführen ist und zu welchem Zeitpunkt sich der Schüler auf seine Fächerkombination in der Qualifikationsphase für das Abitur festzulegen hat. Keine Einigung wurde auch über den organisatorischen Zusammenhang von selbständigen gymnasialen Oberstufenzentren mit dem Schulwesen im Sedarbereich I erzielt.

— Die Normenbücher, die die Leistungsbewertung in Kursen und Prüfungen vereinheitlichen sollen, sind nach der Vereinbarung von 1975 zu erproben. Eine Entscheidung über eine verbindliche Einführung würde Auswirkungen auf die Gestaltung des Hochschulzulassungsverfahrens in Numerus-clausus-Studiengängen haben (Vergleichbarkeit der Hochschulzugangsberechtigungen).

— Die Vereinbarungen regeln lediglich, daß die neugestaltete gymnasiale Oberstufe „offen ist für die Aufnahme von berufsbezogenen Kurs- oder Fachrichtungen, sofern die Bedingungen der allgemeinen Hochschulreife erfüllt werden". „Der Erwerb anderer Hochschulzugangsberechtigungen über den Besuch der neugestalteten gymnasialen Oberstufe und die Neugestaltung des beruflichen Schulwesens" bleibt nach einem Beschluß der Kultusministerkonferenz von 1977 ausdrücklich weiteren Vereinbarungen vorbehalten. Dem entspricht auch die **befristete** gegenseitige Anerkennung der fachgebundenen Hochschulreife in der Vereinbarung von 1976.

187. Grundsätzlich ungeklärt ist das **Verhältnis dieser Vereinbarungen und Empfehlungen der Kultusministerkonferenz zum Hamburger Abkommen** der Regierungen der Länder. Das Hamburger Abkommen sieht zwar ausdrücklich vor, daß „pädagogische Versuche, die von der in diesem Abkommen vereinbarten Grundstruktur des Schulwesens abweichen", zulässig sein sollen, wenn sie zuvor von der Kultusministerkonferenz „empfohlen" wurden. Bei der Neugestaltung der gymnasialen Oberstufe handelt es sich jedoch nicht mehr um „Schulversuche". In einigen Fragen, z. B. bei der durch das Kurssystem bedingten Auflösung der Jahrgangsklassen, sind die Beschlüsse der Kultusministerkonferenz kaum mit dem Inhalt einiger Bestimmungen des Hamburger Abkommens zu vereinbaren. Dabei ist zu berücksichtigen, daß das Hamburger Abkommen, wie dies aus dem Gesamtinhalt des Abkommens und einigen Einzelbestimmungen erkennbar ist, den Erfordernissen der Einheitlichkeit des Schulwesens und der Durchlässigkeit zwischen den Schulformen, selbst in Einzelfragen, wie der Folge des Sprachunterrichts und der Regelung von Schulwechselfällen, eine hohe Bedeutung zumißt.

Fachhochschulreife

188. Über die zur Fachhochschulreife führenden **Fachoberschulen** hat die Kultusministerkonferenz 1969 eine Rahmenvereinbarung getroffen, die im wesentlichen den Bestimmungen des Hamburger Abkommens entspricht und sie ergänzt. Weitere Vereinbarungen der Kultusministerkonferenz enthalten Bestimmungen zur Abschlußprüfung der Fachoberschule und zur Abschlußprüfung für Nichtschüler. Der Beschluß von 1971 über eine Rahmenordnung für die Abschlußprüfung enthält auch eine — dem Hamburger Abkommen und dem Abkommen der Landesregierungen über das Fachhochschulwesen von 1968 entsprechende — Bestimmung, nach der das auf Grund der Abschlußprüfung ausgestellte Zeugnis der Fachhochschulreife „in allen Ländern der Bundesrepublik zum Studium an einer Fachhochschule" berechtigt. Die Bestimmungen einiger Länder entsprechen nicht in allen Teilen den Vereinbarungen der Kultusministerkonferenz und dem Hamburger Abkommen.

In der Vereinbarung der Kultusministerkonferenz zur Neugestaltung der gymnasialen Oberstufe von 1972 war bestimmt worden, daß „die Möglichkeit, über den Besuch der gymnasialen Oberstufe die Fachhochschulreife zu erwerben", durch einen besonderen Beschluß geregelt werden soll. Eine derartige Vereinbarung hat die Kultusministerkonferenz bislang noch nicht getroffen.

Hochschulzulassung

189. Die Hochschulzulassung in Numerus-clausus-Studiengängen ist durch den **Staatsvertrag** der Länder von 1972 einheitlich geregelt worden, dem auch die Parlamente zugestimmt hatten und über dessen nach dem Hochschulrahmengesetz erforderliche Neufassung zur Zeit zwischen den Ländern verhandelt wird.

3.2 Gemeinsame Bildungsplanung

190. Der 1973 beschlossene Bildungsgesamtplan fordert für den Sekundarbereich II eine Neuordnung der Abschlüsse und der mit ihnen verbundenen Qualifikationen. Der so gestaltete **Sekundarabschluß II soll die berufsqualifizierenden Abschlüsse, die allgemeine Hochschulreife, die fachgebundene Hochschulreife sowie Fachhochschulreife einschließen.** Der Bildungsgesamtplan führt u. a. dazu aus:

> „Durch diese Ordnung des Sekundarbereichs II wird die Voraussetzung dafür geschaffen, daß in beruflichen Bildungsgängen ein hohes Leistungsniveau erworben und nachgewiesen werden kann, das in bestimmten Fächern oder Fächergruppen je nach Inhalt und Leistungsgrad neben einer beruflichen Qualifikation auch einen Zugang zum Studium eröffnet oder durch entsprechende aufbauende und ergänzende Kurse hierzu ausgebaut werden kann . . .
>
> Die Schule ist für die Verleihung der Studienberechtigung zuständig.
>
> . . .

Die Veränderungen des bestehenden Systems auf die zukünftige Struktur des Sekundarbereichs II hin dürfen nur allmählich und ohne Benachteiligung der betroffenen Jahrgänge erfolgen."

Um diese Ziele zu erreichen, fordert der Bildungsgesamtplan u. a.:

„Herstellung der Gleichwertigkeit von beruflicher und allgemeiner Bildung als vordringliche bildungspolitische Aufgabe im Sekundarbereich II . . .

Gleichstellung von gleichwertigen Bildungsinhalten, die gegenwärtig im allgemeinen und beruflichen Bildungswesen getrennt bewertet werden und zu unterschiedlichen Berechtigungen führen."

191. Die **beruflichen Vollzeitschulen** im Sekundarbereich II sollen nach dem Bildungsgesamtplan ausgebaut und reformiert werden:

„Dabei muß für diese Schulformen

— eine ausreichende Übersichtlichkeit geschaffen,

— ein regional hinreichendes Angebot beruflich orientierter oder berufsqualifizierender Bildungsgänge gesichert und

— die Verbindung allgemeiner und beruflicher Bildungsinhalte und -ziele gefordert werden."

4 Vorhandene Regelungen der Übergänge und Abschlüsse des Sekundarbereichs II

192. Die Darstellung zu den vorhandenen Regelungen ist aus Gründen der Übersichtlichkeit in folgende Abschnitte gegliedert:

— berufsqualifizierende (und doppeltqualifizierende) Abschlüsse,

— Hochschulreife und Hochschulzulassung.

4.1 Berufsqualifizierende und doppeltqualifizierende Abschlüsse

Regelungen durch Gesetz

193. Bundesgesetzliche Bestimmungen bestehen für die Regelung

— eines Teils der schulischen Ausbildungsgänge für **Heilhilfsberufe,**

— der **nichtschulischen beruflichen Bildung** und

— des **Vorbereitungsdienstes für den öffentlichen Dienst.**

Die Bundesgesetze enthalten zum Teil Ermächtigungen zum Erlaß von Rechtsverordnungen, in denen die Bildungsgänge und ihre Abschlüsse im einzelnen geregelt sind.

194. Die nicht-studienqualifizierenden Abschlüsse der zum Zuständigkeitsbereich der **Länder** gehörenden **beruflichen Schulen** des Sekundarbereichs II sind in den meisten **Ländern nicht durch Gesetz,** sondern durch **Verwaltungsvorschriften** geregelt. Die Landesgesetze enthalten zu diesen Fragen keine oder jedenfalls keine konkreten Regelungen.

Berufsqualifizierende Abschlüsse

195. Eine Übersicht über die im Sekundarbereich II zu erwerbenden **Berufsqualifikationen** kann nach den folgenden Abschlußarten und Bildungsgängen gegliedert werden:

— Die Bildungsgänge **im dualen System** in Betrieben, überbetrieblichen Ausbildungsstätten und Berufsschulen führen in den anerkannten Ausbildungsberufen zu Abschlüssen, für die die Ausbildungsordnungen oder entsprechende Regelungen aus der Zeit vor dem Inkrafttreten des Berufsbildungsgesetzes einen bundeseinheitlichen Rahmen setzen. Das Prüfungsverfahren wird im einzelnen durch Prüfungsordnungen geregelt, die nach dem Berufsbildungsgesetz von den „zuständigen Stellen" (Kammern usw.) zu erlassen sind.

— Neben der Ausbildung im dualen System gibt es öffentliche oder staatlich anerkannte Vollzeitschulen, vor allem **Berufsfachschulen,** die in einem in der Regel zwei- oder dreijährigen Bildungsgang zu einem ersten berufsqualifizierenden Abschluß führen können. Die Abschlüsse der Berufsfachschulen entsprechen in ihrer beruflichen Ausrichtung überwiegend denjenigen des dualen Systems und können diesen gleichgestellt werden. Ein Teil der Berufsfachschulen führt — in einem ein- oder zweijährigen Bildungsgang — lediglich zu einer ersten beruflichen Teilqualifikation; der durch das Berufsbildungsgesetz geregelte Abschluß kann in diesen Fällen nur erlangt werden, wenn nach dem schulischen Bildungsgang ein weiterer Ausbildungsabschnittt im dualen System mit einer entsprechenden Prüfung absolviert wird. Einige der Berufsfachschulen führen zu berufsqualifizierenden Abschlüssen, die nur in Schulen erworben werden können (z. B. Berufsfachschulen für Kinderpflege, für Technische und für Medizinisch-Technische Assistenten).

— Die Ausbildung in **Fachschulen** baut in der Regel auf einer abgeschlossenen beruflichen Erstausbildung auf, entspricht also im gewissen Umfang der auch in der betrieblichen Ausbildung möglichen Fortbildung (etwa zum Meister). Die in Fachschulen angebotene Ausbildung führt jedoch ganz überwiegend zu Berufsqualifikationen, die nur in Schulen (teilweise mit einem zusätzlichen Berufspraktikum) und nicht im dualen System erworben werden können. Zu den Fachschulen gehören z. B. Technikerschulen, Fachschulen für Sozialpädagogik und Fachschulen für Textil- und Bekleidungsgewerbe.

— Den in der Regel nur in öffentlichen Einrichtungen zu absolvierenden Ausbildungsgängen ist auch der **Vorbereitungsdienst** für einfache, mittlere und gehobene Laufbahnen im **öffentlichen Dienst** zuzurechnen, der in den Verwaltungen durchgeführt wird. Bei der Zuordnung zum Sekundarbereich II oder zum tertiären Bereich nehmen diese Bildungsgänge, vor allem die Ausbildung zum gehobenen Dienst, zum Teil eine Zwischenstellung ein.

196. Bei den **Abschlüssen und Übergängen des dualen Systems** [7]) gibt es bislang — abgesehen von wenigen Ausnahmefällen — keine im gesamten Bundesgebiet angewandte und abgestimmte Regelung für die **Gleichstellung und Anrechnung** gegenüber schulischen Abschlüssen und Qualifikationen.

---

[7]) Die mit der Abstimmung der Ausbildungsinhalte in Schule und Betrieb im dualen System zusammenhängenden Probleme werden in Kapitel 6 „Abstimmung der Ausbildungsinhalte in der beruflichen Bildung" dargestellt; vgl. S. 41 bis 48.

Nach der Berufsfachschul-Anrechnungs-Verordnung des Bundes von 1972 kann zwar eine bestimmte Zeit der Ausbildung in Berufsfachschulen auf die Ausbildung in Betrieben und überbetrieblichen Ausbildungsstätten angerechnet werden, wenn der Schüler in der Berufsfachschule einen dem Realabschluß gleichgestellten Abschluß erworben und eine Mindestzahl von fachbezogenen Unterrichtsstunden erhalten hat. Der dieser Regelung zugrundeliegende Gedanke der Gleichwertigkeit bestimmter Qualifikationselemente, die sowohl durch einen schulischen Abschluß (Realschulabschluß oder gleichwertiger Abschluß) als auch in der Ausbildung im dualen System nachgewiesen werden können, findet jedoch in den schulischen Abschlüssen und Berechtigungen der Länder in der Regel bislang keine Entsprechung. Die Abschlüsse des dualen Systems werden in den einzelnen Ländern in unterschiedlichem Umfang in das System der schulischen Abschlüsse einbezogen und mit diesen häufig nur dann gleichgestellt, wenn weitere, zumeist schulische Qualifikationen nachgewiesen werden. Die schulischen Abschlüsse und die Abschlüsse anderer öffentlicher Bildungseinrichtungen verleihen in der Regel weitaus mehr Berechtigungen zum Eintritt in weitere Bildungsgänge als die Abschlüsse des dualen Systems.

197. **Die schulischen Angebote in Berufsfachschulen oder vergleichbaren Einrichtungen** haben in den einzelnen Ländern unterschiedliche Ausprägungen erhalten.

Die Bildungsgänge in Berufsfachschulen der gleichen Fachrichtung unterscheiden sich z. B. in der Dauer und hinsichtlich der Möglichkeiten einer Anrechnung auf eine Ausbildung im dualen System.

Unterschiedlich ist in den einzelnen Ländern auch das Angebot gestaltet, in der Berufsfachschule einen dem Realschulabschluß gleichgestellten Abschluß zu erwerben. In einigen Ländern kann der Realschulabschluß z. B. in zweijährigen Berufsfachschulen, zum Teil nur in bestimmten Formen dieser Schulen, erreicht werden, in anderen Ländern demgegenüber nicht.

198. Die in Berufsfachschulen durchgeführte Ausbildung für **Heilhilfsberufe** ist, soweit sie durch Bundesrecht geregelt ist, für das gesamte Bundesgebiet in den Zugangsvoraussetzungen, den Abschlußprüfungen und Qualifikationen einheitlich gestaltet.

199. Die **Fachschulen** haben dagegen in den einzelnen Ländern eine voneinander abweichende Ausprägung erhalten. Dies betrifft zunächst die Auswahl der verschiedenen Fachschularten, die in einem Land angeboten werden. Auch bei Fachschulen der **gleichen** Fachrichtungen bestehen jedoch Unterschiede. So wird z. B. in einer ihrem Wortlaut und Sinn nach verbindlichen Rahmenvereinbarung der Kultusministerkonferenz von 1967 (geändert 1969) für die Aufnahme in die **Fachschule für Sozialpädagogik** u. a. der „Abschluß der Realschule oder ein diesem gleichwertiger Bildungsabschluß" sowie eine „mindestens einjährige geeignete praktische Tätigkeit" vorausgesetzt. Die **Zugangsvoraussetzungen** sind jedoch in den Ländern zum Teil unterschiedlich gestaltet und ergänzt worden.

So ist in Berlin, Hessen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein die Aufnahme in die Fachschule für Sozialpädagogik möglich, wenn der Bewerber einen nach **Klasse 9 erworbenen Hauptschulabschluß** besitzt und eine Abschlußprüfung in einem anerkannten Ausbildungsberuf bestanden hat; Voraussetzung dafür ist jedoch in Berlin, Niedersachsen und Schleswig-Holstein außerdem, daß der Bewerber jeweils unterschiedliche zusätzliche Anforderungen erfüllt, (Praktika, Aufnahmeprüfung usw.). In Rheinland-Pfalz kann zur Fachschule auch zugelassen werden, wer entweder einen erweiterten **Hauptschulabschluß nach Klasse 10** erworben **oder** eine zweijährige Berufsfachschule nach Klasse 9 der Hauptschule erfolgreich abgeschlossen hat. In Nordrhein-Westfalen ist dies ebenfalls mit einem erweiterten Hauptschulabschluß nach Klasse 10 (oder einem entsprechenden Abschluß) möglich; erforderlich ist jedoch **außerdem** der erfolgreiche Besuch einer einjährigen Berufsfachschule oder eine mindestens einjährige geeignete praktische Tätigkeit. In Baden-Württemberg ist der **Realschulabschluß** eine Zugangsvoraussetzung; zusätzlich zu diesem Abschluß muß entweder ein einjähriges Praktikum nachgewiesen werden oder eine einschlägige ein- bzw. zweijährige Berufsfachschule erfolgreich abgeschlossen sein. Auch in Bremen und Hamburg setzt der Zugang den Realschulabschluß (oder einen entsprechenden Abschluß) voraus.

200. Unterschiedlich geregelt sind in den einzelnen Ländern auch die mit dem Abschluß der Fachschule für Sozialpädagogik verliehenen **Berechtigungen** zum Besuch weiterer Bildungseinrichtungen. In einigen Ländern kann z. B. die Fachhochschulreife erworben werden, wenn ein Zusatzkurs in der Fachschule besucht und durch eine Prüfung abgeschlossen wird. In Hamburg berechtigt der Abschluß der Fachschule ohne weitere Anforderungen zum Besuch einer Fachhochschule.

201. Die Zugangsvoraussetzungen in die **Vorbereitungsdienste der einfachen, mittleren und gehobenen Laufbahnen des öffentlichen Dienstes des Bundes und der Länder** sind demgegenüber zwar unterschiedlich für die einzelnen fachlichen Richtungen, z. B. für die technischen und die nicht-technischen Dienste, im übrigen aber einheitlich durch das Bundesbeamtengesetz und nach den Rahmenvorschriften des Beamtenrechtsrahmengesetzes geregelt worden. [8]) In der Regel wird z. B. für den nicht-technischen einfachen Dienst der Hauptschulabschluß oder ein als gleichwertig anerkannter Bildungsstand, für den nicht-technischen mittleren Dienst der Hauptschulabschluß und eine Berufsausbildung oder der Realschlußabschluß sowie für den nicht-technischen gehobenen Dienst ein zu einem Hochschulstudium berechtigender Abschluß oder ein als gleichwertig anerkannter Bildungsstand gefordert. [9])

Doppeltqualifizierende Abschlüsse

202. Eine Reihe von Abschlüssen des Sekundarbereichs II führt sowohl zu einer Berufs- als auch zu einer Studienqualifikation. Zu diesen Abschlüssen gehören z. B. — in einem Teil der Länder — auch die Abschlüsse der Fachschule für Sozialpädagogik, die, teilweise unter bestimmten zusätzlichen Voraussetzungen, zur Fachhochschulreife führen können. Entsprechende Doppelqualifikationen können auch andere Fachschulen oder höhere Berufsfachschulen vermitteln. Die Angebote sind dabei in den einzelnen Ländern — in der Auswahl der Bildungseinrichtungen, in den verlangten Qualifikations- und sonstigen zusätzlichen Anforderungen — zum Teil unterschiedlich gestaltet.

203. In einigen Ländern werden zur Zeit **neue Modelle** erprobt. In Baden-Württemberg führt z. B. das „Berufskolleg" zu einer beruflichen Qualifikation (Assistenten

[8]) Diese Feststellung gilt allerdings nicht für die Regelung der Lehrerausbildung; vgl. Kapitel 7 „Lehrerausbildung", S. 48 bis 54.

[9]) Bis zum 31. Dezember 1979 kann nach dem Zweiten Gesetz zur Änderung beamtenrechtlicher Vorschriften vom 18. August 1976 allerdings noch der erfolgreiche Besuch einer Realschule oder ein als gleichwertig anerkannter Bildungsstand vorausgesetzt werden.

in technischen oder anderen Fachrichtungen) und, über ein zusätzliches Angebot, zur Fachhochschulreife. Das gleiche gilt für die Bayerische Fachakademie. In bestimmten Formen der hessischen Fachoberschule wird nach zwei Jahren eine berufliche Qualifikation und nach einem weiteren Ausbildungsgang die Fachhochschulreife erworben. Vergleichbare Möglichkeiten bietet auch ein in Rheinland-Pfalz entwickeltes Fachoberschulmodell.

Andere Modelle führen gleichzeitig zu berufsqualifizierenden Abschlüssen und zu einer allgemeinen oder einer fachgebundenen Hochschulreife. In einigen beruflichen Gymnasien Baden-Württembergs kann z. B. mit der Qualifikation zum Industriekaufmann auch die fachgebundene Hochschulreife erworben werden. In einem Modellversuch, der in Nordrhein-Westfalen durchgeführt wird („Neusser Modell"), wird mit der allgemeinen Hochschulreife zugleich die Qualifikation als chemisch-technischer Assistent erworben. Auch die in Nordrhein-Westfalen eingerichtete „Kollegschule" bietet, neben anderen Bildungsgängen, studien- und zugleich berufsqualifizierende Bildungsgänge an.

204. Soweit die beruflichen Angebote bei diesen Modellen Bildungsgängen im dualen System entsprechen, die durch Ausbildungsordnungen des Bundes geregelt sind, werden entweder die berufsqualifizierenden Schulabschlüsse als gleichwertig anerkannt oder die Schüler zur Abschlußprüfung der nach dem Berufsbildungsgesetz zuständigen Stellen zugelassen.

4.2 Hochschulreife und Hochschulzulassung

Regelungen durch Gesetz

205. Bestimmungen der **Länder** über die zur **Hochschulreife** führenden Abschlüsse sind zum Teil in den Hochschulgesetzen, zum Teil in den Schulgesetzen enthalten. Über die durch den Abschluß des Gymnasiums („Abitur") erworbene **allgemeine Hochschulreife, die fachgebundene Hochschulreife und die Fachhochschulreife** bestehen in den meisten Ländern **gesetzliche Bestimmungen.** Die Regelung der näheren Einzelheiten für die verschiedenen Abschluß- und Schularten sowie für das jeweils erforderliche Qualifikationsniveau erfolgt zum Teil durch Rechtsverordnungen oder Verwaltungsvorschriften.

206. In allen Ländern außer in Baden-Württemberg und Berlin ist die **Einführung der neugestalteten Oberstufe** des Gymnasiums nach der Vereinbarung der Kultusministerkonferenz von 1972 weder ausdrücklich durch Gesetz noch auf der Grundlage konkreter gesetzlicher Regelungen, sondern durch Verwaltungsvorschriften erfolgt. Gegen diese Einführung ohne ausreichende gesetzliche Regelung haben Eltern und Schüler, zum Teil mit Erfolg, vor Verwaltungsgerichten geklagt. In den bislang ergangenen Gerichtsentscheidungen wurde insbesondere für die Einführung des Kurssystems mit einem Wahl- und Pflichtbereich, die damit zusammenhängende Auflösung der Jahrgangsklassen und für das Bewertungssystem durch Punkte eine gesetzliche Grundlage gefordert. Die Gerichte haben zum Teil eine Übergangsfrist für die Schaffung dieser Grundlagen eingeräumt. In Hamburg, Hessen und Nordrhein-Westfalen sind entsprechende Gesetze verabschiedet worden, in anderen Ländern werden derartige Gesetze vorbereitet.

207. Die auf dem Gebiet der **Hochschulzulassung** bestehende, vom Bundesverfassungsgericht durch das Numerus-clausus-Urteil vom 18. Juli 1972 beanstandete Uneinheitlichkeit der früher zumeist durch Hochschulsatzungen geregelten Vorschriften ist durch den **Staatsvertrag der Länder** und die diesem entsprechenden **landesgesetzlichen** Bestimmungen über die Vergabe von Studienplätzen vom 20. Oktober 1972 aufgehoben worden. Mit dem **Hochschulrahmengesetz,** das im Januar 1976 in Kraft trat, hat der Bundesgesetzgeber einen **bundesgesetzlichen** Rahmen für die Weiterentwicklung des Zulassungsrechts gesetzt. Die Landesgesetzgeber sind nach dem Hochschulrahmengesetz verpflichtet, innerhalb einer dreijährigen Frist übereinstimmende Vorschriften zu erlassen, die diesem Rahmen entsprechen. Notwendig ist dafür die Neufassung des Staatsvertrages der Länder vom 20. Oktober 1972 sowie der Erlaß ergänzender Verordnungsbestimmungen. Falls bis zum 30. Juni 1979 übereinstimmende landesrechtliche Regelungen nicht zustande kommen, werden — für einen **Teil** der neuzufassenden Bestimmungen („soweit dies für die zentrale Vergabe der Studienplätze notwendig ist") — die entsprechenden Vorschriften durch Rechtsverordnung des zuständigen Bundesministers mit Zustimmung des Bundesrates erlassen (§ 72 Abs. 2 Satz 4 des Hochschulrahmengesetzes). Bestimmte Vorschriften des Hochschulrahmengesetzes sind bereits für die Zulassung zum Wintersemester 1977/78 anzuwenden (§ 72 Abs. 2 Satz 1 des Hochschulrahmengesetzes), so auch die Bestimmungen über die Bildung von Landesquoten, die sich, mit Abweichungen bei den Stadtstaaten, zu einem Drittel am Anteil des Landes an der Gesamtzahl der Bewerber und zu zwei Dritteln nach seinem Anteil an der Gesamtzahl der 18- bis unter 21jährigen bemessen und die bisher nach dem Staatsvertrag der Länder geltende Bonus-Malus-Regelung ersetzen (§ 32 Abs. 3 Nr. 1 Satz 4 bis 6 des Hochschulrahmengesetzes).

208. Der Staatsvertrag der Länder zur Vergabe von Studienplätzen enthält neben Bestimmungen zur Hochschulzulassung (im engeren Sinne) auch Vorschriften zur Bemessung und **Feststellung der Ausbildungskapazität** an den einzelnen Hochschulen. Auch diese Vorschriften sollen entsprechend den Bestimmungen des Hochschulrahmengesetzes geändert werden, vor allem um die Ausbildungskapazitäten, wie dies vom Bundesverfassungsgericht gefordert wurde, insbesondere in einer Zeit erschöpfend zu nutzen, in der die geburtenstarken Jahrgänge die Hochschulen besuchen, und damit die Zahl der Fächer mit Zulassungsbeschränkungen soweit wie möglich zu begrenzen. Über die dazu erforderlichen Regelungen (und weitere Maßnahmen) haben sich die Regierungschefs von Bund und Ländern am 4. November 1977 in einer Reihe von gemeinsamen Beschlüssen geeinigt.

Hochschulzugangsberechtigung und Hochschulzulassung

209. Durch mehrere Vereinbarungen der Kultusministerkonferenz ist für einen großen Teil der Abschlüsse, die die allgemeine oder eine fachgebundene **Hochschulreife** verleihen, eine **gegenseitige Anerkennung** in den Ländern gesichert worden. Diese gegenseitige Anerkennung ist zum Teil befristet und mit Auflagen verbunden. Über die damit erforderlichen zusätzlichen Vereinbarungen besteht zwischen den einzelnen Ländern zum Teil noch keine Übereinstimmung. Die Anerkennungsvereinbarungen sind notwendig, da bei der Berechnung der Landesquoten für die Zulassung zu Numerus-clausus-Studiengängen nach dem Hochschulrahmengesetz in bestimmten Auswahlverfahrensarten nur Hochschulzugangsberechtigungen berücksichtigt werden können, die in allen Ländern anerkannt sind (§ 32 Abs. 3 Nr. 1 Satz 6 des Hochschulrahmengesetzes).

210. Die Länder sind, soweit in bestimmten Studiengängen ein **Numerus-clausus** besteht und eine Auswahl unter den Bewerbern erforderlich macht, die sich auch an den Noten der Hochschulzugangsberechtigung orientiert, nach dem Hochschulrahmengesetz verpflichtet, „dafür Sorge zu tragen, daß die Nachweise" (der Hochschulzugangsberechtigungen) „innerhalb eines Landes und im Verhältnis untereinander hinsichtlich der jeweiligen Anforderungen und Bewertungen vergleichbar sind" (§ 32 Abs. 3 Nr. 1 Satz 3 des Hochschulrahmengesetzes). Dieser — über eine gegenseitige Anerkennung hinausgehende — Auftrag ist bislang nur zum Teil erfüllt worden.

211. Auch zu der nach dem Hochschulrahmengesetz und nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 8. Februar 1977 erforderlichen grundlegenden **Neuordnung des Zulassungsverfahrens** in Numerus-clausus-Studiengängen, über die zur Zeit zwischen den Ländern verhandelt wird, bestehen in den Ländern zum Teil unterschiedliche Auffassungen.

Allgemeine Hochschulreife

212. Die allgemeine Hochschulreife wird in der Regel mit dem Abschluß der Oberstufe des Gymnasiums erworben. Daneben besteht in allen Ländern die Möglichkeit, über ein Abendgymnasium oder Kolleg sowie durch eine Sonderprüfung für Nichtschüler oder für besonders befähigte Berufstätige die allgemeine Hochschulreife zu erlangen.

213. Die Ausbildungsgänge in der Oberstufe des Gymnasiums sind aufgrund der Vereinbarung der Kultusministerkonferenz von 1972 neu gestaltet worden. Die wesentlichen Merkmale der Neugestaltung sind

— die Auflösung des Klassenverbandes zugunsten eines Kurssystems,

— die Einführung von Grund- und Leistungskursen in drei Aufgabenfeldern (sprachlich-literarisch-künstlerisch, gesellschaftswissenschaftlich, mathematisch-naturwissenschaftlich-technisch)

— die Bewertung der in Kursen und in der Abiturprüfung nachgewiesenen Leistungen durch ein Punktsystem.

In der neugestalteten gymnasialen Oberstufe sind die verschiedenen herkömmlichen Formen des Gymnasiums — vor allem die altsprachlichen, neusprachlichen und die naturwissenschaftlich-mathematischen Gymnasien — sowie ein Teil der verschiedenen Sonderformen des Gymnasiums zusammengefaßt, die mit einem unterschiedlichen Fächerangebot und einer stärkeren Betonung beruflicher Inhalte bislang nur zur fachgebundenen Hochschulreife führten. Ein Teil dieser Sonderformen ist zwar in der Oberstufe grundsätzlich nach der Vereinbarung von 1972 neugeordnet worden, besteht aber weiterhin neben den Gymnasialformen mit einer stärkeren „allgemeinbildenden" Ausrichtung.

214. Die Wahlmöglichkeit bei Grund- und Leistungskursen, die Einbeziehung beruflicher Inhalte und die Ausgestaltung des Prüfungsverfahrens ist in den einzelnen Ländern unterschiedlich geregelt. Eine Vereinheitlichung der Leistungsbewertung soll durch die seit 1973/1974 in den Ländern eingeführte einheitliche Rahmenprüfungsordnung und die seit 1975 eingeleitete Erprobung von Normenbüchern gesichert werden, die den im Niveau beschriebenen Leistungen in einzelnen Fachkursen jeweils bestimmte Punktzahlen zuordnen. Eine weitere Vereinheitlichung, vor allem bei der Festlegung des Umfangs von Wahl- und Pflichtfächern, wird durch eine Vereinbarung der Kultusministerkonferenz von 1977 angestrebt. Die bislang geschlossenen Vereinbarungen zur Neugestaltung der gymnasialen Oberstufe gehen davon aus, daß zur Erlangung der allgemeinen Hochschulreife nach wie vor vertiefte Kenntnisse in einer zweiten Fremdsprache zu fordern sind.

Fachgebundene Hochschulreife

215. Neben der neugestalteten gymnasialen Oberstufe bestehen in den meisten Ländern Sonderformen der Gymnasien, zumeist mit beruflicher Ausrichtung und ohne eine zweite Fremdsprache als Pflichtfach. Die Sonderformen der Gymnasien, zu denen u. a. die Technischen, Naturwissenschaftlich-Technischen, Sozialwissenschaftlichen und Frauenberuflichen Gymnasien gehören, verleihen eine fachgebundene Hochschulreife, die zum Studium in Fächern berechtigt, die der fachlichen Ausrichtung der Schulen entspricht. Über die gegenseitige Anerkennung der Abschlüsse mit fachgebundener Hochschulreife haben sich die Länder 1976 in einer Vereinbarung geeinigt. Diese Vereinbarung gilt allerdings nur bis 1980. Über ein weitergehendes Abkommen wird zur Zeit zwischen den Ländern verhandelt.

Die allgemeine Hochschulreife kann bei einem Teil der Sonderformen des Gymnasiums durch eine Ergänzungsprüfung, vor allem in der zweiten Fremdsprache, nachgeholt werden. Die an den Schulen erworbenen Abschlüsse führen in einigen Ländern auch ohne Ergänzungsprüfung in einer zweiten Fremdsprache zur allgemeinen Hochschulreife, **die allerdings nicht in allen Bundesländern anerkannt wird.** Über die Anerkennung der durch die Abschlüsse erworbenen allgemeinen Hochschulreife wurden zum Teil Gegenseitigkeitsabkommen zwischen einzelnen Ländern abgeschlossen.

Fachhochschulreife

216. Der Erwerb der Fachhochschulreife ist in den Ländern teilweise unterschiedlich geregelt. In allen Ländern, die diese Schulart (auch in ihrer zweijährigen Form) eingeführt haben (alle Länder außer Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein), führt die Fachoberschule in der Regel in einem zweijährigen Bildungsgang (Klasse 11 und 12) zur Fachhochschulreife [10]). Abweichend davon wird in Rheinland-Pfalz zusätzlich zum Abschluß des Bildungsganges in der Fachoberschule eine abgeschlossene Berufsausbildung verlangt. In Schleswig-Holstein ist 1977 die Fachoberschule in einjähriger Form (Klasse 12) eingeführt worden.

217. Die Fachoberschule ist in verschiedene, an bestimmten Fachrichtungen orientierte Typen gegliedert. Für die Aufnahme in die Klasse 11 der Fachoberschule wird in der Regel der Realschulabschluß oder ein gleichwertiger Abschluß vorausgesetzt.

218. Der Eintritt in das **zweite** Jahr der Fachoberschule (Klasse 12) ist in den meisten Ländern möglich, wenn der Bewerber den Realschul- oder einen gleichwertigen Abschluß besitzt und eine einschlägige Berufsausbildung im

---

[10]) Die Fachhochschulen wurden aufgrund eines Abkommens der Regierungen der Länder aus dem Jahre 1968 errichtet; in ihnen sind die ehemaligen Ingenieurschulen und andere höhere Fachschulen (z. B. für Wirtschaft, Sozialpädagogik, Textil- und Bekleidungsgewerbe) aufgegangen.

dualen System abgeschlossen hat oder eine hinreichende einschlägige Berufserfahrung nachweisen kann. In einigen Ländern wird der Zugang auch durch den Besuch eines vollzeitschulischen Berufsgrundbildungsjahres eröffnet.

219. In fast allen Ländern mit einem Fachoberschulangebot kann die zur Fachhochschulreife führende Abschlußprüfung auch von Nichtschülern abgelegt werden, wenn diese zuvor eine einschlägige Berufsausbildung abgeschlossen haben oder eine hinreichende einschlägige Berufserfahrung nachweisen können.

220. In Baden-Württemberg, das die Fachoberschule nicht, und in Schleswig-Holstein, das die Fachoberschule nur in der einjährigen Form eingeführt hat, kann die Fachhochschulreife auch mit dem nach Klasse 12 erteilten Versetzungszeugnis eines beruflichen bzw. Fachgymnasiums erworben werden. In einigen Ländern (auch in Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein) ist dies außerdem auch mit dem nach Klasse 12 erteilten Versetzungszeugnis eines allgemeinbildenden Gymnasiums möglich.

221. In einigen Ländern kann die Fachhochschulreife auch durch den Besuch von Berufsfachschulen, Fachschulen und anderen beruflichen Vollzeitschulen erlangt werden. Zum Teil müssen dabei besondere Qualifikationsanforderungen (Notenniveau) und in der Regel weitere Voraussetzungen (abgeschlossene Berufsausbildung, Praktikum, Berufstätigkeit usw.) erfüllt werden. Teilweise mit jeweils zusätzlichen Voraussetzungen können so z. B. in Baden-Württemberg oder in Bremen der Abschluß der Höheren Handelsschule, in Bayern ein Abschluß der Fachakademie, in Hamburg die Abschlüsse der höheren Berufsfachschule oder der zweijährigen Fachschulen z. B. für Ernährung und Hauswirtschaft oder für Sozialpädagogik und in Hessen die Abschlüsse der Fachschule für Wirtschaft und Technik sowie für Sozialpädagogik die Fachhochschulreife verleihen.

222. In einem Teil der Länder, z. B. in Baden-Württemberg, sind dabei durch Festlegung einheitlicher Prüfungsbedingungen für die Schulen einer bestimmten beruflichen Richtung (kaufmännische, gewerbliche, technische oder naturwissenschaftlich orientierte Schulen) abgestimmte Abschluß- und Berechtigungssysteme für den Fachhochschulzugang entwickelt worden.

Die Anforderungen an die Qualifikation und an die zum Teil erforderlichen zusätzlichen Voraussetzungen sind in den einzelnen Ländern jeweils unterschiedlich gestaltet. Die Länderregelungen weichen aber auch bei der grundsätzlichen Entscheidung voneinander ab, welche Bildungsgänge und Abschlüsse, neben der Fachoberschule, überhaupt zur Fachhochschulreife führen können. Dies gilt zum Teil auch für solche Bildungsgänge und Abschlüsse der einzelnen Länder, die in ihrer beruflichen Ausrichtung und in ihrem Niveau vergleichbar sind.

5 Entwicklungstendenzen und offene Fragen

Berufsqualifizierende Abschlüsse

223. Die vom Bildungsgesamtplan als „vordringlich" bezeichnete Aufgabe, die Gleichwertigkeit von beruflicher und allgemeiner Bildung herzustellen, ist bislang noch nicht erfüllt worden. Besonders deutlich wird dies bei den Abschlüssen des dualen Systems, die nur in sehr geringem Umfang und in den einzelnen Ländern unterschiedlich in das Abschluß- und Berechtigungssystem der Schulen einbezogen wurden. Eine Einigung zwischen den Ländern ist in dieser Frage nicht abzusehen.

Allgemeine Hochschulreife

224. Die Unterschiede bei der Ausgestaltung der gymnasialen Oberstufe sind, auch bei der Festlegung des Wahl- und Pflichtbereiches, in den einzelnen Ländern nach wie vor groß. Dies führt nicht nur zu Nachteilen beim Schulwechsel, sondern auch zu einer problematischen Abhängigkeit der Bildungs- und Berufsmöglichkeiten für den einzelnen vom jeweiligen Wohnort.

Diese Unterschiede gehen zum Teil auch auf die verschieden hohen Schüler-Lehrer-Relationen und die unterschiedliche Ausstattung mit Räumen und Arbeitsmitteln zurück. Alle Länder stimmten beim Abschluß der Vereinbarung von 1972 darin überein, daß für die Neugestaltung die Personal- und Sachmittelausstattung erhöht werden muß. Da dieser Bedarf jedoch in unterschiedlichem Umfang gedeckt werden kann, wird in den einzelnen Ländern auch das Kursangebot unterschiedlich gestaltet.

225. Von einigen Elternverbänden und anderen Organisationen, u. a. von der Westdeutschen Rektorenkonferenz, ist auch nach den neuen Vereinbarungen über eine einheitlichere Durchführung der neugestalteten gymnasialen Oberstufe die **unterschiedliche Schwerpunktsetzung** in den Abschlüssen **kritisiert** worden, die zu einer Vernachlässigung einer breiten Allgemeinbildung, zu einer zu frühen Spezialisierung und damit zu einer Verringerung der Studierfähigkeit sowie der Möglichkeiten führe, verschiedene Studiengänge zu wählen. Gegen eine Schwerpunktsetzung durch die Schüler wurde auch eingewandt, daß die Fächerkombinationen vielfach nicht nach den individuellen Begabungen und Neigungen, sondern nur unter dem Gesichtspunkt ausgewählt würden, einen möglichst günstigen Notendurchschnitt im Abitur zu erhalten, um die Chancen bei der Hochschulzulassung zu verbessern. Die Vergleichbarkeit der Abschlüsse und der durch sie nachgewiesenen Leistungen leide unter den nicht nur von Land zu Land, sondern auch von Schule zu Schule unterschiedlichen Voraussetzungen; ein Schulwechsel führe dementsprechend häufig zu Schwierigkeiten bei der Fortsetzung des Bildungsganges.

Auch im Ausland, vor allem in der **Schweiz,** sind **Bedenken** gegen die Hochschulzugangsberechtigung, auch im Hinblick auf die in den einzelnen Bundesländern unterschiedliche Durchführung der Oberstufenreform und auf Zweifel an der Vergleichbarkeit der Abschlüsse, erhoben worden.

Über die damit aufgeworfenen Fragen einer gegenseitigen Anerkennung der Hochschulzugangsberechtigung wird zur Zeit zwischen der Schweiz und der Bundesrepublik Deutschland verhandelt.

Fachgebundene Hochschulreife und Fachhochschulreife

226. Von der Entscheidung über die weitere Ausgestaltung der zur allgemeinen Hochschulreife führenden Gymnasien hängt auch die von der Kultusministerkonferenz für den Mai 1977 vorgesehene, aber noch ausstehende Vereinbarung über die Anerkennung und Gestaltung der zur **fachgebundenen Hochschulreife** führenden Bildungsgänge ab, die die Übergangsvereinbarung von 1976 ablösen soll. Die Auffassungen der Länder gehen nach wie vor in der Frage auseinander, ob, wie im Hamburger Abkommen vorgesehen, der Erwerb der **allgemeinen Hochschulreife** in jedem Fall eine **zweite Fremdsprache** voraussetzen soll.

227. Diese Frage erhält ihre besondere Bedeutung auch dadurch, daß in allen Ländern durch den Abschluß der Fachhochschule und in einem Teil der Länder auch durch den Abschluß des Grundstudiums an der Fachhochschule die allgemeine Hochschulreife erworben werden kann, ohne daß dabei Kenntnisse in einer zweiten Fremdsprache verlangt werden. Wenn sich die Länder über die Abgrenzung zwischen allgemeiner und fachgebundener Hochschulreife nicht in absehbarer Zeit einigen können, entstehen vor allem in Numerus-clausus-Studiengängen Probleme, da in dem zentralen Vergabeverfahren nur Hochschulzugangsberechtigungen auf die Landesquoten angerechnet werden können, die von allen Ländern anerkannt sind.

228. Noch deutlicher als bei der Abgrenzung zwischen der allgemeinen und fachgebundenen Hochschulreife zeichnet sich eine **Auseinanderentwicklung** auch bei der Regelung der **Fachhochschulreife** durch die einzelnen Länder ab.

Hochschulzulassung

229. Unabhängig von den zur Zeit zwischen den Ländern geführten Verhandlungen über die nach dem Hochschulrahmengesetz notwendige Neufassung des Staatsvertrages der Länder von 1972 über die Hochschulzulassung in Numerus-clausus-Studiengängen, muß jedenfalls auf längere Sicht auch entschieden werden, ob und wann anstelle der Landesquotenregelung andere Auswahlverfahren eingeführt werden sollen, die auf einheitlicher gestalteten Hochschulzugangsberechtigungen beruhen. Die im Hochschulrahmengesetz vorgesehene Landesquotenregelung gilt nämlich nur, „solange die Vergleichbarkeit" (der Hochschulzugangsberechtigungen) „im Verhältnis der Länder nicht gewährleistet ist" und der entsprechende gesetzliche Auftrag zur Sicherung der Vergleichbarkeit noch nicht erfüllt wurde.

230. Zu entscheiden ist außerdem, ob und inwieweit besondere Auswahlverfahren für Studiengänge mit einem hohen „Bewerberüberhang" auf Dauer eingeführt werden sollen. In beiden Fällen ist überdies zu klären, ob und mit welcher Ausgestaltung Tests und ein, auch vom Bundesverfassungsgericht in Erwägung gezogenes, sogenanntes leistungsgesteuertes Losverfahren in die Auswahlverfahren einzubeziehen sind.

231. Zu den damit zusammenhängenden Fragen gehen die Auffassungen der Länder teilweise auseinander.

Entwicklung eines abgestimmten Abschlußsystems des Sekundarbereichs II

232. Die Entwicklung eines abgestimmten Abschluß- und Berechtigungssystems des Sekundarbereichs II hängt in vielen Fällen weniger von einer Gestaltung der **Inhalte** der Bildungsgänge und ihrer Vergleichbarkeit als von der Entscheidung darüber ab, welches Ausmaß an Durchlässigkeit die im Sekundarbereich II angebotenen, differenzierten Bildungsgänge aufweisen sollen. Wie bereits bei den Übergängen und Abschlüssen des Sekundarbereichs I erkennbar war, spielen bei dieser Entscheidung auch die unterschiedlichen Vorstellungen dazu eine Rolle, ob, zu welchem Zeitpunkt und inwieweit die Übergangs- und Abschlußsysteme eine für das Bildungssystem im tertiären Bereich und für das Beschäftigungssystem **steuernde** und nicht lediglich orientierende Funktion erfüllen sollen. Im Sekundarbereich II wird dies besonders deutlich bei den in den einzelnen Ländern unterschiedlichen Bewertungen und Berechtigungen, die

— den im gesamten Bundesgebiet durch Bundesrecht in den einzelnen Berufen **einheitlich** gestalteten Abschlüssen des dualen Systems,

— den Versetzungszeugnissen der zur allgemeinen Hochschulreife führenden Gymnasien nach Abschluß der Klasse 12 (Fachhochschulreife) oder auch

— den Abschlüssen der gymnasialen Sonderformen ohne zweite Fremdsprache

jeweils zugeordnet werden.

233. Die Regierungen aller Länder und die Bundesregierung stimmen zwar, wie bei der entsprechenden Fragestellung zum Sekundarbereich I, grundsätzlich darin überein, daß ein im gesamten Bundesgebiet angewandtes, abgestimmtes Übergangs- und Abschlußsystem des Sekundarbereichs II unter Einbeziehung der Hochschulzulassung geschaffen werden muß.

Auch die — im Grundsatz von allen Beteiligten geforderte — bessere Abstimmung des Bildungs- und des Beschäftigungssystems setzt, falls sie nicht eine unverbindliche Absichtserklärung bleiben soll, eine Einigung über die wichtigsten Übergänge und Abschlüsse im Bildungswesen voraus. Wenn bereits im Bildungswesen die Freizügigkeits- und beruflichen Mobilitätsbedingungen, vor allem die Übergänge und Abschlüsse, deren Regelung das „Angebot" des Bildungswesens entscheidend beeinflußt, nicht im gesamten Bundesgebiet in den Grundzügen einheit-

lich gestaltet werden können, muß dies die Gefahr von vermeidbaren Spannungen zwischen Bildungssystem und Beschäftigungssystem erhöhen. [11])

Nach der zur Zeit erkennbaren Entwicklung ist jedoch nicht zu erwarten, daß sich die Regierungen der Länder darüber einig werden, wie und nach welchen Zielsetzungen das im **Grundsatz** von allen staatlichen Abstimmungspartnern geforderte einheitliche Übergangs- und Abschlußsystem im einzelnen gestaltet werden soll.

234. Besondere **Schwierigkeiten** entstehen dabei auch **durch die Verteilung der Zuständigkeiten** auf Bund und Länder. Durch Bundesrecht kann z. B. die Gleichstellung von schulischen Abschlüssen und Teilqualifikationen mit den Abschlüssen und Bildungsgängen des dualen Systems geregelt werden. Eine derartige Gleichstellung kann sich jedoch immer nur auf die **vorhandenen** Schulabschlüsse beziehen und diese selbst nicht gestalten. Eine Gleichstellung der Abschlüsse des dualen Systems und ihre Einbeziehung in das Abschlußsystem der Schulen ist wiederum Aufgabe der elf Bundesländer. Es liegt auf der Hand, daß die **beiden** Gleichstellungsschritte nur dann sinnvoll und — auch im Hinblick auf die Forderung nach Gleichwertigkeit der beruflichen Bildung — wirksam sein können, wenn sie — von den zwölf beteiligten Regierungen (und Parlamenten) — aufeinander abgestimmt werden.

235. Eine vergleichbare Problemstellung liegt auch bei der Regelung des Hochschulzugangs und der Hochschulzulassung vor. Durch Bundesrecht, im Hochschulrahmengesetz, sind Grundzüge der Hochschulzulassung festgelegt worden. Die nähere Ausgestaltung des Zulassungsverfahrens und vor allem die Hochschulzulassungsberechtigungen werden von den Ländern geregelt (falls und soweit der Bund nicht nach dem 30. Juni 1979 **Teile** des Zulassungsverfahrens selbst regeln kann, vgl. oben S. 34). Unterschiedliche Auffassungen bestehen zu der Frage, ob und inwieweit dem Bundesgesetzgeber nach Artikel 75 Nr. 1 a des Grundgesetzes über die Bestimmungen des Hochschulrahmengesetzes hinausgehende Regelungskompetenzen, vor allem zur Regelung der Hochschulzugangsberechtigung, zustehen. Diese Meinungsunterschiede sind überwiegend nicht auf die verschiedenen Vorstellungen zur **sachlichen** Gestaltung einer (künftigen) Regelung, sondern vor allem auf die noch immer unterschiedliche **Auslegung** des Artikels 75 Nr. 1 a des Grundgesetzes zurückzuführen („allgemeine Grundsätze des Hochschulwesens"). Die Frage nach dem Umfang der Bundeskompetenzen in diesem Bereich und nach ihrer praktischen Anwendbarkeit gewinnt insbesondere dann an Bedeutung, wenn der Hochschulzugang grundlegend neugeordnet werden soll. Eine derartige Neuordnung kann nur nach im gesamten Bundesgebiet einheitlich angewandten Grundsätzen durchgeführt werden.

[11]) Vgl. Kapitel 3 „Übergänge und Abschlüsse des Sekundarbereichs I (Mittelstufe)", S. 27.

Notwendige gesamtstaatliche Entscheidungen

236. Im Interesse der Freizügigkeit im Bundesgebiet und der Chancengleichheit für alle Jugendlichen sind die folgenden gesamtstaatlichen Regelungen zu den Abschlüssen und Übergängen des Sekundarbereichs II erforderlich:

— Es muß ein in den Grundzügen einheitliches Übergangs- und Abschlußsystem geschaffen werden, das alle studien- und berufsqualifizierenden Bildungsgänge im Sekundarbereich II einbezieht und einander zuordnet. Der Hochschulzugang und die Hochschulzulassung bilden einen Teil dieses Systems.

— Die nach ihrem Bildungsziel vergleichbaren Abschlüsse sind im gesamten Bundesgebiet anzuerkennen und müssen zu jeweils vergleichbaren Berechtigungen führen. Dies bedeutet insbesondere, daß die Abschlüsse im dualen System und die entsprechenden Abschlüsse der berufsbildenden Schulen jeweils als gleichwertig anerkannt werden müssen.

  Die Forderungen an die Qualifikation eines Abschlusses (Notenniveau o. ä.) oder nach besonderen zusätzlichen Leistungen müssen wenigstens vergleichbar sein oder in den Grundzügen übereinstimmen. Bei den studienqualifizierenden Abschlüssen setzt dies insbesondere eine Neuordnung des Verhältnisses von allgemeiner und fachgebundener Hochschulreife voraus, das zur Zeit im wesentlichen davon bestimmt wird, ob in der Oberstufe in einer zweiten Fremdsprache unterrichtet wird.

  Das gleiche gilt für die Einbeziehung der beruflichen Bildung in das System der studienqualifizierenden Abschlüsse. Nachdem in die neugestaltete gymnasiale Oberstufe auch beruflich orientierte, bislang in Sonderformen des Gymnasiums geführte Ausbildungsgänge einbezogen worden sind und damit die Gleichwertigkeit bestimmter berufsbildender und allgemeinbildender Qualifikationen anerkannt worden ist, muß diese Entscheidung jetzt auf die berufsqualifizierenden Abschlüsse der Schule und des dualen Systems übertragen werden. Ohne eine derartige Einbeziehung der berufsqualifizierenden Abschlüsse kann das erforderliche Mindestmaß an Vergleichbarkeit in einem einheitlichen Abschlußsystem nicht gewahrt und eine Auseinanderentwicklung bei den Länderregelungen nicht verhindert werden. Die Qualifikation durch diese Abschlüsse muß dementsprechend grundsätzlich auch zur Hochschulreife führen können und, soweit sie nicht unmittelbar eine Hochschulzugangsberechtigung verleiht, zumindest auf die dafür erforderlichen Leistungsnachweise angerechnet werden; soweit dabei ein bestimmtes Qualifikationsniveau der berufsqualifizierenden Abschlüsse oder Zusatzkurse verlangt werden, müssen auch diese Anforderungen in den Grundzügen im gesamten Bundesgebiet einheitlich gestaltet werden.

— Die wichtigsten Abschlußarten müssen in der Regel in allen Bundesländern angeboten werden.

Die erforderliche Differenzierung der Bildungsgänge, auch in derselben Schulart, darf nicht zu einem unübersichtlichen, von Land zu Land verschiedenen und nicht mehr vergleichbaren Bildungsangebot führen. Dies setzt auch eine grundsätzlich übereinstimmende Gestaltung der Anforderungen bei den Abschlüssen der neugestalteten Oberstufe des Gymnasiums voraus. Erforderlich ist dazu außerdem eine, jedenfalls langfristig, für das Bundesgebiet einheitlich zu treffende Entscheidung über eine Neuordnung der Abschlüsse des beruflichen Schulwesens und der doppeltqualifizierenden Abschlüsse.

Die Entwicklung eines in den Grundzügen einheitlichen Übergangs- und Abschlußsystems setzt demgegenüber **nicht** voraus, daß die zu den Übergängen und Abschlüssen führenden Bildungsgänge im einzelnen einheitlich gestaltet werden und in ihrer organisatorischen Zuordnung zu bestimmten Schularten oder anderen Bildungseinrichtungen übereinstimmen.

Kapitel 5: Übergänge und Abschlüsse in den übrigen Bildungsbereichen

237. Auch bei den in den Kapitel 2 bis 4 nicht behandelten Gebieten — im Hochschulbereich und in der Weiterbildung — sind Anzeichen für eine Auseinanderentwicklung bei den Regelungen der einzelnen Bundesländer zu den Übergängen und Abschlüssen zu erkennen. Im **Hochschulbereich** handelt es sich dabei allerdings in erster Linie um Fragen, die vor allem in der **künftigen** Entwicklung an Bedeutung zunehmen werden. In der **Weiterbildung** entspricht die **heute** zu erkennende Problematik im wesentlichen der Fragestellung bei den entsprechenden Abschlüssen der Erstausbildung; eine grundsätzliche Neuordnung des Verhältnisses zwischen Erst- und Weiterbildung wird im übrigen vor allem **in der Zukunft** die Notwendigkeit gesamtstaatlicher Entscheidungen verstärken. Zu beiden Bereichen wird im Rahmen dieses Berichts daher nur ein kurzer Überblick gegeben.

1 Hochschulbereich

1.1 Übergang von der Fachhochschule

238. Übergangsregelungen innerhalb des Hochschulbereichs, und damit auch die Regelung des Übergangs von Fachhochschulen an die wissenschaftlichen Hochschulen, gehören zum Hochschulrecht, für dessen allgemeine Grundsätze der Bund nach Artikel 75 Nr. 1 a des Grundgesetzes eine Rahmengesetzgebungszuständigkeit hat. Das Hochschulrahmengesetz des Bundes enthält für Studiengänge mit bundesweiten Zulassungsbeschränkungen eine Regelung zum Übergang nach dem Grundstudium an der Fachhochschule. Die Zulassung ist danach auf einen bestimmten Teil der Studienplätze beschränkt (§ 32 Abs. 2 Nr. 4 des Hochschulrahmengesetzes). Der Übergang von der Fachhochschule ist im übrigen durch Landesrecht geregelt.

Nach einem Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 12. März 1970 **soll nach dem Grundstudium an einer Fachhochschule ein Weiterstudium an einem „verwandten" Studienfach an einer wissenschaftlichen Hochschule** möglich sein. Einige Länder (Baden-Württemberg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Saarland) haben diese Übergangsmöglichkeit bislang noch nicht eröffnet. [12]) Andere Länder (Hamburg, Hessen und Schleswig-Holstein) sehen eine Übergangsmöglichkeit nur bei zusätzlichen — voneinander abweichenden — Leistungsanforderungen (Durchschnittsnote) vor. In zwei Ländern (Berlin und Bremen) wird über den Beschluß der Kultusministerkonferenz hinaus mit dem Abschluß des Grundstudiums die **allgemeine** Hochschulreife erworben. Unterschiedlich geregelt ist in den einzelnen Ländern, die einen Übergang nach dem Grundstudium an der Fachhochschule in bestimmte Studiengänge an wissenschaftlichen Hochschulen vorsehen, welche Studiengänge als „fachverwandt" gelten. Soweit die Regelungen der einzelnen Länder in der Gestaltung des fachlichen Umfangs der durch das Grundstudium erworbenen „wissenschaftlichen" Hochschulreife oder darin voneinander abweichen, ob überhaupt der Übergang nach dem Grundstudium eröffnet wird, werden die „Berechtigungen" aus anderen Bundesländern in der Regel nicht im gesamten Bundesgebiet anerkannt. Dies wirkt sich auch auf das zentrale Studienplatzvergabeverfahren in Numerus-clausus-Fächern aus. Nach der Sonderquotenregelung des Hochschulrahmengesetzes, die den Übergang von der Fachhochschule nur im Rahmen eines begrenzten Studienplatzanteils zuläßt, ist diese Frage — was die Zahl der betroffenen Fälle anbelangt — jedoch nicht mehr bedeutsam. Die qualitative und quantitative **Bedeutung des Problems nimmt jedoch in dem Maße zu, in dem es gelingt, Zulassungsbeschränkungen zu vermeiden oder abzubauen.**

239. Da die Rahmengesetzgebungszuständigkeit des Bundes für die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens, wenn es sich um tatsächlich und rechtlich hinreichend gewichtige Fragen handelt und ein Bedürfnis für eine bundeseinheitliche Regelung besteht, auch einzelne Vollregelungen erlaubt, wäre der Bund gegebenenfalls zu weiteren, über das Hochschulrahmengesetz hinausgehenden Regelungen in diesen Gebieten berechtigt. Dabei ist allerdings — wie bei der Regelung des Hochschulzugangs und der Hochschulzulassung [13]) — zu berücksichtigen, daß über den Umfang und die Reichweite dieser Zuständigkeit zwischen Bund und Ländern

[12]) Eine besondere Regelung besteht allerdings in Nordrhein-Westfalen für Absolventen des Grundstudiums in den integrierten Studiengängen der Gesamthochschulen.

zum Teil unterschiedliche Auffassungen bestanden und bestehen; insoweit sind, zumindest im Hinblick auf die praktische Durchsetzbarkeit, Zweifel begründet, ob die gegenwärtig dem Bundesgesetzgeber zustehenden Kompetenzen für eine wirksame und vor allem bei einem Abbau von Zulassungsbeschränkungen notwendige Regelung ausreichen.

Langfristig ist eine in den Grundzügen bundeseinheitliche Regelung erforderlich.

1.2 Hochschulabschlüsse

240. Bei den **nach einem Hochschulstudium zu erreichenden Abschlüssen** haben sich ins Gewicht fallende Probleme bei der gegenseitigen Anerkennung der Gleichwertigkeit der Abschlüsse bislang nur bei den Lehramtsabschlüssen ergeben [14]). Für eine einheitlichere Regelung dieses Bereichs bestehen, wie für den Zugang zum öffentlichen Dienst allgemein, dienstrechtliche Zuständigkeiten des Bundes. Für einige (zum Teil auch für den Zugang zum öffentlichen Dienst) wichtige Bereiche des Berufszulassungsrechts (z. B. für die Juristenausbildung [15]) und für die Heilberufe [16])) verfügt der Bund außerdem über besondere Regelungszuständigkeiten. Für die Anerkennung von Hochschulabschlüssen **(außerhalb** des öffentlichen Dienstes) sind außerdem die Bestimmungen des Hochschulrahmengesetzes [17]) zur Studienreform von Bedeutung, die u. a. zum Ziel haben, daß „die Gleichwertigkeit einander entsprechender Hochschulabschlüsse gewährleistet und die Möglichkeit des Hochschulwechsels erhalten bleiben soll". Für die gegenseitige Anerkennung ist dabei, wie bei den Abschlüssen allgemeinbildender schulischer Abschlüsse, in der Regel nicht erforderlich und auch nicht sinnvoll, daß die Ausbildungsinhalte im einzelnen im gesamten Bundesgebiet einheitlich gestaltet werden. Ob und inwieweit die vorhandenen Bestimmungen und Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes für die Regelung der außerhalb des öffentlichen Dienstes zu verwendenden Abschlüsse ausreichen, um die bei anhaltenden oder sich verschärfenden Arbeitsmarktproblemen auftretenden Schwierigkeiten zu lösen, ist zur Zeit noch nicht abzusehen.

Eine im gesamten Bundesgebiet geltende **Gleichwertigkeit der Abschlüsse** bildet — nicht nur für den Zugang zum Vorbereitungsdienst oder zu Ämtern im öffentlichen Dienst — eine **wesentliche Voraussetzung dafür,** daß unter verschärften Wettbewerbsbedingungen um Arbeitsplätze ein **Mindestmaß an Chancengleichheit und Mobilität gewahrt und das vorhandene Arbeitsplatzangebot — auch im überregionalen Ausgleich — genutzt werden kann.**

2 Weiterbildung

241. Die in der Weiterbildung (einschließlich des Zweiten Bildungsweges) zu erlangenden Abschlüsse sind — unter dem Gesichtspunkt der Chancengleichheit, Freizügigkeit und Mobilität — vor allem in zwei Bereichen von Bedeutung:

- beim Erwerb allgemeinbildender Abschlüsse im Zweiten Bildungsweg (z. B. der allgemeinen Hochschulreife), die den Zugang zu weiteren Bildungsgängen eröffnen,
- beim Erwerb von Abschlüssen mit, im weitesten Sinne, berufsqualifizierendem Charakter.

In beiden Bereichen steht die Regelungskompetenz für die Abschlüsse (abgesehen von wenigen Ausnahmen [18])) demjenigen Gesetzgeber — des Bundes oder der Länder — zu, der auch für die Ordnung der **Erstausbildung** zuständig ist. Der im Bereich der Erstausbildung zu beobachtenden Auseinanderentwicklung im Bildungswesen der Bundesrepublik Deutschland entspricht infolgedessen in der Regel auch die Entwicklung bei den berufsqualifizierenden oder zum Zugang zu weiteren Bildungsgängen berechtigenden allgemeinbildenden Abschlüssen in der Weiterbildung.

242. Die Notwendigkeit, ein Mindestmaß an Vergleichbarkeit zu wahren und die gegenseitige Anerkennung der Abschlüsse zu sichern, besteht dementsprechend auch bei den weiterführenden und berufsqualifizierenden Abschlüssen der Weiterbildung. Auf der anderen Seite ist eine Vereinheitlichung bei den Weiterbildungsangeboten, die **nicht** zum Erwerb allgemeinbildender weiterführender Abschlüsse führen oder Berufsqualifikationen vermitteln, weder notwendig noch sinnvoll. Die Vielfalt dieser Angebote, z. B. in der politischen oder musischen Bildung, entspricht den unterschiedlichen individuellen und regionalen Bedürfnissen sowie der Funktion und dem Selbstverständnis der verschiedenen Weiterbildungsträger.

243. Die nach der geltenden Kompetenzverteilung dem Bunde zustehenden Gesetzgebungszuständigkeiten reichen, wie im Bereich der Erstausbildung, nicht aus, um die für das erforderliche Mindestmaß an Einheitlichkeit notwendigen Regelungen für die weiterführenden und berufsqualifizierenden Weiterbildungsabschlüsse zu treffen.

244. Erhöhte Bedeutung wird der Gestaltung der weiterführenden und berufsqualifizierenden Weiterbildungsabschlüsse und der damit verbundenen Berechtigungen — langfristig — dann zukommen müssen, wenn das Verhältnis von **Erst- und Weiterausbildung grundlegend neugeordnet** werden soll. Langfristige Neuordnungsvorschläge sehen vor allem vor, daß die Erstausbildung zeitlich befristet und nach einer Berufstätigkeit weitere Qualifikationen erlangt werden können („Lebenslanges Lernen"). Diese Vorschläge haben u. a. zum Ziel, die Festlegung der Berufslaufbahnen, die heute weitgehend von den Abschlüssen der Erstausbildung bestimmt wird, aufzulockern, Leistungen und

[13]) Vgl. Kapitel 4 „Übergänge und Abschlüsse des Sekundarbereichs II (Oberstufe)", S. 38.
[14]) Vgl. Kapitel 7 „Lehrerausbildung", S. 48 bis 54.
[15]) Artikel 74 Nr. 1 des Grundgesetzes.
[16]) Artikel 74 Nr. 19 des Grundgesetzes.
[17]) § 8 Abs. 1 Nr. 4 des Hochschulrahmengesetzes.

[18]) Z. B. bei der Facharztausbildung, die — als Weiterbildung — von den Ländern zu regeln ist, während Fragen der Erstausbildung nach Maßgabe des Artikels 74 Nr. 19 des Grundgesetzes vom Bund geregelt werden können (BVerfGE 33, 125 ff.).

Erfahrungen im Berufsleben auch für den weiteren Bildungsgang nutzbar zu machen und dem schnellen Wandel der für eine moderne Industriegesellschaft erforderlichen Berufsqualifikationen durch eine Weiterbildung auch nach der Aufnahme einer Berufstätigkeit zu entsprechen; „Lebenslanges Lernen" soll allgemein die berufliche Mobilität — durch eine Qualifikationserweiterung oder eine zusätzliche Qualifikation in einem anderen Beruf — erhöhen.

245. In welchem Umfang und in welchen Zeitphasen eine derartige Neuordnung der Aufgaben von Erstausbildung und Weiterbildung erfolgen wird, ist zur Zeit noch nicht abzusehen. **Diese Neuordnung kann auf die Dauer nur nach für das gesamte Bundesgebiet einheitlichen Grundsätzen durchgeführt werden,** da sie das Angebot und das Qualifikationsniveau der Abschlüsse der Erstausbildung **und** der Weiterbildung verändert und eine in den einzelnen Bundesländern unterschiedliche Gestaltung infolgedessen zum Entstehen von verschiedenen, gegeneinander weitgehend abgeschlossenen Bildungs- und Beschäftigungsregionen in der Bundesrepublik Deutschland führen müßte.

Kapitel 6: Abstimmung der Ausbildungsinhalte in der beruflichen Bildung

1 Zusammenfassung

246. Die Berufsausbildung in Betrieben und überbetrieblichen Ausbildungsstätten ist durch Bundesrecht einheitlich geregelt. Die schulische Ausbildung in Berufsschulen, im vollzeitschulischen Berufsgrundbildungsjahr und in den Berufsfachschulen hat demgegenüber in den einzelnen Bundesländern unterschiedliche Ausprägungen erhalten.

247. Die Regierungen des Bundes und der Länder stimmen darin überein, daß die Inhalte der Bildungsgänge in der Berufsausbildung in den Grundzügen einheitlich gestaltet werden und zu im gesamten Bundesgebiet anerkannten Abschlüssen führen müssen. Zur **Abstimmung von Ausbildungsordnungen für die betriebliche Ausbildung und Rahmenlehrplänen für die Berufsschulen** haben die Bundesregierung und die Kultusministerkonferenz eine Absprache getroffen. Zur Zeit wird über ein Abkommen verhandelt, das das Abstimmungsverfahren verbessern soll. Eine Einigung steht gegenwärtig noch aus.

248. Auch ein neues Abstimmungsabkommen der Regierungen muß grundsätzlich davon ausgehen, daß

— möglichst einstimmige Beschlüsse erzielt werden, da eine Regierung nicht gegen ihren Willen an einen Mehrheitsbeschluß anderer Regierungen gebunden und andererseits das Ziel der Abstimmung, eine im gesamten Bundesgebiet geltende einheitliche Gestaltung der Ausbildungsinhalte, nur erreicht werden kann, wenn eine in **allen** Ländern angewandte Regelung vereinbart wird,

— eine wirksame Kontrolle und Mitgestaltung der Abstimmung durch die Parlamente bei der geltenden Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern in der Vereinbarungs**praxis** nicht möglich ist.

249. Berufliche Mobilität und Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt setzen einheitliche und mit einem vertretbaren Zeit- und Koordinationsaufwand zustande gekommene Entscheidungen über die Gestaltung der Ausbildungsinhalte voraus. Notwendig ist dafür vor allem, daß

— die Ausbildungsinhalte im dualen System (Ausbildungsordnungen und Rahmenlehrpläne) und die Aufgabenverteilung zwischen den verschiedenen Lernorten (Betrieb, überbetriebliche Ausbildungsstätte und Schule) einheitlich geregelt werden;

— die Inhalte des vollzeitschulischen Berufsgrundbildungsjahres (sowie der entsprechenden Angebote in Berufsfachschulen) und der beruflichen Grundbildung im dualen System so weit übereinstimmen, daß ein vergleichbarer Ausbildungsstand erreicht wird; die organisatorische Zuordnung der Grundbildung zum dualen System oder zur Vollzeitschule kann demgegenüber unterschiedlich, vor allem nach den jeweiligen Anforderungen des Berufsfeldes, gestaltet werden;

— vergleichbare berufsqualifizierende Bildungsgänge unabhängig von den Lernorten (im dualen System oder in Vollzeitschulen) zu gleichwertigen, im gesamten Bundesgebiet anerkannten Abschlüssen führen.

2 Zuständigkeiten

250. Nach Artikel 74 Nr. 11 (Recht der Wirtschaft) und Nummer 12 (Arbeitsrecht) des Grundgesetzes steht dem **Bund die Gesetzgebung für die außerschulische berufliche Bildung** (in Betrieben einschließlich überbetrieblicher Ausbildungsstätten) zu.

Das **Berufsschulwesen** steht, wie in der Regel das Schulwesen allgemein, unter der **Rechtsetzungskompetenz der Länder.**

3 Vorhandene Regelungen

3.1 Regelungen durch Gesetz und Verwaltungsvorschriften

251. Mit dem **Berufsbildungsgesetz** von 1969 hat der **Bund** erstmals eine umfassende gesetzliche Regelung für die **außerschulische**

— Berufsausbildung,

— berufliche Fortbildung und

— berufliche Umschulung

geschaffen. Für Teilbereiche bestehen weitere gesetzliche Grundlagen (z. B. in der Handwerksordnung). Das Berufsbildungsgesetz enthält Ermächtigungen zum Erlaß von Rechtsverordnungen. In den Rechtsverordnungen (z. B. in den Ausbildungsordnungen) werden bestimmte Gebiete der außerschulischen Berufsausbildung näher geregelt.

252. Durch zwei aufgrund des Berufsbildungsgesetzes und der Handwerksordnung erlassene Verordnungen der zuständigen Bundesminister aus dem Jahre 1972 (Berufsgrundbildungsjahr-Anrechnungs-Verordnung; Berufsfachschul-Anrechnungs-Verordnung) wurde bestimmt, daß der erfolgreiche Besuch sowohl eines schulischen Berufsgrundbildungsjahres als auch einer Berufsfachschule (z. B. einer Handelsschule) unter bestimmten Voraussetzungen auf eine nachfolgende Ausbildung in einem Ausbildungsberuf der gewerblichen Wirtschaft und der wirtschafts- und steuerberatenden Berufe anzurechnen ist. Die — im Rahmen der Gesetzes- und Verordnungsbestimmungen — für die Regelung des außerschulischen Teils der Berufsausbildung zuständigen Stellen (Kammern usw.) können darüber hinaus eine individuelle Verkürzung der Ausbildungszeiten zulassen und dabei weitere Schulqualifikationen und -zeiten berücksichtigen.

253. Der **Unterricht an Berufsschulen** ist für einen Teil der Ausbildungsberufe durch **Rahmenlehrpläne oder vergleichbare Vorschriften** geregelt, die von den Kultusministern der einzelnen **Länder** erlassen werden. Außerdem bestehen in verschiedenen Ländern zur Durchführung des Berufsschulunterrichts von den Schulen getroffene Regelungen. In einigen Ländern (Niedersachsen, Bayern, Hessen) gibt es gesetzliche Vorschriften zur Einführung eines schulischen Berufsgrundbildungsjahres [19]). Die inhaltliche Gestaltung der Berufsausbildung in Berufsschulen ist im übrigen in allen Ländern nicht durch Gesetz geregelt.

3.2 Übersicht über die Ausbildung im dualen System

254. Nach der Beendigung der Vollzeitschulpflicht (in der Regel nach Klasse 9) sind diejenigen Schüler, die nicht ihren Bildungsgang in einer Vollzeitschule (z. B. in der Hauptschule, Realschule oder im Gymnasium) fortsetzen oder in eine Vollzeitschule (z. B. in eine Berufsfachschule) eintreten, verpflichtet, die Berufsschule zu besuchen. Die Berufsschule wird — abgesehen von wenigen Ausnahmefällen — im Rahmen einer Teilzeitschulpflicht besucht; zwischen Schüler und Schule besteht dabei ein öffentlich-rechtliches Verhältnis.

Die meisten berufsschulpflichtigen Jugendlichen schließen einen privatrechtlichen Ausbildungsvertrag mit einem Betrieb ab. Die Betriebe sind nicht verpflichtet, derartige Verträge abzuschließen; ebensowenig besteht eine Pflicht der Jugendlichen, ein Ausbildungsverhältnis zu begründen.

Die betriebliche Ausbildung und der Unterricht in der Berufsschule sollen aufeinander bezogen sein und einander ergänzen (Ausbildung im dualen System).

255. Von den 15- bis 19jährigen (Schüler in der Oberstufe) werden gegenwärtig rund 54 % im dualen System, rund 18 % in beruflichen Vollzeitschulen ausgebildet; rund 19 % besuchen die gymnasiale Oberstufe und rund 9 % sind berufsschulpflichtige Jugendliche ohne Ausbildungsvertrag (z. B. Jungarbeiter, mithelfende Familienangehörige, Berufs- und Arbeitslose).

Die Berufsausbildung im dualen System wird für zur Zeit rund 1,3 Millionen Jugendliche in rund 330 000 Ausbildungsbetrieben und in ergänzenden überbetrieblichen Ausbildungsstätten sowie in rund 1 400 Berufsschulen durchgeführt. Dabei werden die Jugendlichen in der Regel an ein bis zwei Tagen wöchentlich (vorgesehen durchschnittlich rund acht bis zwölf Unterrichtsstunden) in der Berufsschule (zum Teil auch durch mehrwöchige Zusammenfassung in Form des Blockunterrichts), an den übrigen Wochentagen in den Betrieben von Industrie und Handel, Handwerk, Landwirtschaft, des öffentlichen Dienstes und sonstiger Bereiche ausgebildet.

Die betriebliche Ausbildung umfaßt zur Zeit rund 460 staatlich anerkannte Ausbildungsberufe. In der Berufsausbildung werden nach den Bestimmungen des Berufsbildungsgesetzes eine berufliche Grundbildung und die für eine qualifizierte Berufstätigkeit erforderlichen fachlichen Fertigkeiten und Kenntnisse (berufliche Fachbildung) vermittelt.

Ausbildungsordnungen und Rahmenlehrpläne

256. Grundlage für die Durchführung der außerschulischen Berufsausbildung sind die staatlich anerkannten Ausbildungsberufe und die dazu vom zuständigen Fachminister im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Bildung und Wissenschaft erlassenen **Ausbildungsordnungen.** Eine Ausbildungsordnung enthält mindestens Angaben über

— die Bezeichnung des Ausbildungsberufes,

— die Ausbildungsdauer,

— die Fertigkeiten und Kenntnisse, die Gegenstand der Berufsausbildung sind (Ausbildungsberufsbild),

— eine Anleitung zur sachlichen und zeitlichen Gliederung der Berufsausbildung (Ausbildungsrahmenplan)

und

— die Prüfungsanforderungen.

257. Für einen anerkannten Ausbildungsberuf darf nur nach der dazu erlassenen Ausbildungsordnung oder entsprechenden fortgeltenden Regelungen aus der Zeit vor dem Inkrafttreten des Berufsbildungsgesetzes ausgebildet werden. Jugendliche unter

---

[19]) In Niedersachsen und in Bremen kann das schulische Berufsgrundbildungsjahr nach den gesetzlichen Bestimmungen verbindlich eingeführt werden. In einigen Schulaufsichtsbereichen Niedersachsens ist dies für einen Teil der Berufsfelder auch bereits erfolgt; vgl. Kapitel 1 „Bildungspflicht", S. 13.

18 Jahren dürfen nach dem Berufsbildungsgesetz grundsätzlich nur in staatlich anerkannten Ausbildungsberufen ausgebildet werden.

258. Die in den einzelnen Ländern gegenwärtig vorhandenen **Rahmenlehrpläne für den Berufsschulunterricht** weichen teilweise erheblich voneinander ab. Eine Auszählung in zwei Ländern ergab, daß bei rund 460 Ausbildungsberufen nur für höchstens 200 Ausbildungsberufe überhaupt Rahmenlehrpläne (einzelner Länder) vorhanden sind. Nur zum Teil ist dies darauf zurückzuführen, daß nicht alle Ausbildungsberufe in den einzelnen Bundesländern angeboten werden. Hier wird auch deutlich, daß Rahmenlehrpläne für die Berufsschulen in vielen Fällen erst in den letzten Jahren ausgearbeitet worden sind oder entwickelt werden.

259. Das Verhältnis der Ausbildungsanteile von Berufsschulen, Betrieben und überbetrieblichen Ausbildungsstätten ist sowohl quantitativ als auch qualitativ in den einzelnen Ausbildungsberufen und in den Bundesländern unterschiedlich geregelt. Dies ist zum Teil auf die unterschiedlichen fachlichen Anforderungen in den verschiedenen Ausbildungsberufen und Berufsfeldern zurückzuführen. In den fertigkeitsbezogenen Berufsfeldern, wie in den Berufsfeldern Bau und Holz, Metall sowie Elektrotechnik, hat die Ausbildung in überbetrieblichen Ausbildungsstätten z. B. eine besondere Bedeutung, im Berufsfeld Wirtschaft und Verwaltung — in zum Teil unterschiedlichem Umfang — die schulische Ausbildung. Auf der anderen Seite weichen aber auch die Vorstellungen der einzelnen Länder zur Funktion des Berufsschulunterrichts in Fachpraxis, Fachtheorie und Allgemeinbildung voneinander ab.

Berufsgrundbildungsjahr

260. Besonders deutlich werden die — nicht nur in den fachlichen Anforderungen der einzelnen Berufsfelder begründeten — Unterschiede bei der Gestaltung und beim Ausbau des zur Zeit in allen Ländern für einen noch kleinen, aber zunehmenden Teil der berufsschulpflichtigen Jugendlichen angebotenen Berufsgrundbildungsjahres. Diese Unterschiede waren in der Vergangenheit zum Teil auch darauf zurückzuführen, daß in den einzelnen Bundesländern unterschiedliche Modellversuchsansätze zum Berufsgrundbildungsjahr entwickelt und erprobt wurden. Auch in der Modellversuchsphase sollte jedoch — nach einer Vereinbarung der Kultusministerkonferenz von 1973 — ein Mindestmaß an Einheitlichkeit gewahrt werden. Die zwischen den Ländern bestehenden Unterschiede beruhen außerdem, wie u. a. voneinander abweichende **gesetzliche** Regelungen zeigen, zumindest teilweise nicht nur auf einer unterschiedlichen Modellversuchspolitik, sondern auch auf verschiedenen konzeptionellen Ansätzen. In der Kultusministerkonferenz wird dementsprechend zur Zeit eine neue Vereinbarung vorbereitet, die die Auseinanderentwicklung bei der Gestaltung des Berufsgrundbildungsjahres aufhalten und zu größerer Einheitlichkeit führen soll.

261. Das Berufsgrundbildungsjahr wird in den einzelnen Ländern — zum Teil auch in **einem** Bundesland — in verschiedenen organisatorischen Formen, in Vollzeitschulen oder in kooperativer Form im dualen System durchgeführt. In zwei Ländern (in Bayern und Niedersachsen) besteht das Berufsgrundbildungsjahr aufgrund gesetzlicher Vorschriften nur in schulischer Form [20]).

262. Eine im Rahmen der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung durchgeführte Auswertung [21]) ergab, daß die Gestaltung der schulischen Ausbildung, z. B. in der Fächerbezeichnung und -aufgliederung, bei den Stundenanteilen und der Abgrenzung von berufsfeldübergreifenden und berufsfeldbezogenen Lernbereichen in den einzelnen Ländern zum Teil stark voneinander abweicht.

263. Die **Abgrenzung der Anteile von fachpraktischen und fachtheoretischen Unterrichtsstunden** zeigt bei den einzelnen Berufsfeldern und zwischen den Ländern erhebliche Schwankungen (beim Vergleich verschiedener Berufsfelder z. B. maximal 10 Wochenstunden). Diese Differenzen können **teilweise** aus den fachspezifischen Besonderheiten der Berufsfelder erklärt werden; für die Unterschiede in dem **gleichen** Berufsfeld gilt dies jedoch nicht. Im Berufsfeld Metall schwankt der Anteil der Fachpraxis z. B. zwischen 22 Wochenstunden (Baden-Württemberg) und 10 Wochenstunden (Nordrhein-Westfalen). Dem entspricht die — umgekehrte — Gewichtung der Stundenzahl für Fachtheorie (in Baden-Württemberg 8, in Nordrhein-Westfalen 16 Wochenstunden).

264. Es liegt auf der Hand, daß diese Differenzen in den einzelnen Ländern auch einen unterschiedlichen Ausbildungsstand nach dem Abschluß des Berufsgrundbildungsjahres zur Folge haben. Das Berufsgrundbildungsjahr soll jedoch in allen Ländern zur beruflichen Fachbildung führen, deren betrieblicher Teil nach dem Berufsbildungsgesetz und nach den Ausbildungsordnungen des Bundes für das gesamte Bundesgebiet einheitlich geregelt worden ist.

265. Auch die Voraussetzungen für die Aufnahme in das Berufsgrundbildungsjahr sind in den einzelnen Ländern zum Teil unterschiedlich gestaltet worden. In der Regel wird lediglich die Erfüllung der Vollzeitschulpflicht und keine weitere Qualifikation vorausgesetzt. Dies entspricht der Regelung für die außerschulische Berufsausbildung nach dem Berufsbildungsgesetz, die für den Abschluß eines Ausbildungsvertrages keinen Bildungsabschluß verlangt (wenn auch die Betriebe, in den einzelnen Ausbildungsberufen in unterschiedlichem Umfang, beim Abschluß der Ausbildungsverträge zum Teil Bewerber mit bestimmten Schulabschlüssen bevorzugen).

Für bestimmte Formen des Berufsgrundbildungsjahres sehen einige Länder jedoch, abweichend von diesem Grundsatz, besondere und in den einzelnen Ländern unterschiedlich gestaltete Eingangsvoraussetzungen vor. So wird in Bayern für den „Zug A" des vollzeitschulischen Berufsgrundbildungsjahres, der den Zugang zur Fachoberschule eröffnen kann, ein qualifizierter Hauptschulabschluß vorausgesetzt.

266. Auch die Möglichkeit, im Berufsgrundbildungsjahr **Berechtigungen zum Eintritt in schulische Bildungsgänge zu erlangen,** ist in den einzelnen Ländern unterschiedlich geregelt. So können in einigen Ländern (z. B. in Bayern — Zug A —, in Hamburg, im Saarland und in Schleswig-Holstein), unter von Land zu Land jeweils verschiedenen, zusätzlichen Leistungsvoraussetzungen im vollzeitschuli-

---

[20]) In Bayern soll allerdings künftig auch die kooperative Form eingeführt werden.

[21]) Modellversuche zum Berufsgrundbildungsjahr, Abschlußbericht der Projektgruppe — BLK-Drs. I 31/77 vom 15. Juni 1977.

schen Berufsgrundbildungsjahr Zugangsberechtigungen z. B. zu Berufsfachschulen oder Fachoberschulen erworben werden.

267. Unterschiedlich gestaltet ist auch der Übergang in die Fachstufe der Berufsausbildung. Jugendliche, die das Berufsgrundbildungsjahr in kooperativer Form besuchen, schließen zuvor, da dieses Jahr im dualen System von Betrieb und Schule durchgeführt wird, einen Ausbildungsvertrag ab, der sich auf die gesamte Ausbildungszeit, also auch auf die Fachausbildung, bezieht. Schüler im vollzeitschulischen Berufsgrundbildungsjahr schließen teilweise Vorverträge zum Ausbildungsvertrag ab; zum Teil geben auch die Betriebe Ausbildungszusagen. Die Zeit der schulischen Ausbildung ist im übrigen auch in denjenigen Fällen, in denen weder Vorverträge abgeschlossen noch Ausbildungszusagen gegeben wurden, nach der Berufsgrundbildungsjahr-Anrechnungs-Verordnung auf die Berufsausbildung im dualen System anzurechnen, wenn nach dem schulischen Berufsgrundbildungsjahr ein Ausbildungsvertrag mit einem Betrieb abgeschlossen wird.

268. In den meisten Ländern und insbesondere in bestimmten Berufsfeldern haben Jugendliche, die ein vollzeitschulisches Berufsgrundbildungsjahr besucht haben, Schwierigkeiten, einen Ausbildungsplatz im dualen System zu erhalten. Von den Betrieben, die mit diesen Jugendlichen einen Ausbildungsvertrag mit einer verkürzten Ausbildungszeit abschließen könnten, wird zum Teil geltend gemacht, daß das schulische Berufsgrundbildungsjahr einen fachlichen, insbesondere fachpraktischen, Ausbildungsstand vermittelt, der diese Verkürzung nicht rechtfertige. Diese Vorbehalte beruhen, unabhängig von der Frage, ob sie im Einzelfall gerechtfertigt sind oder nicht, wenigstens **teilweise** auch auf den erheblichen Unterschieden, die das schulische Berufsgrundbildungsjahr in den einzelnen Ländern bei der Schwerpunktsetzung im fachpraktischen, fachtheoretischen und allgemeinbildenden Unterricht aufweist.

269. Eine unterschiedliche inhaltliche Gestaltung des schulischen Berufsgrundbildungsjahres in den einzelnen Ländern würde es im übrigen, in künftig zunehmendem Umfang, auch notwendig machen, in den Ausbildungsordnungen Regelungen sowohl für die — durch Anrechnung einer schulischen Ausbildungszeit — verkürzte als auch für die ausschließlich im dualen System durchgeführte Berufsausbildung vorzusehen. Die Berufsgrundbildungsjahr-Anrechnungs-Verordnung enthält nämlich nur Mindestbedingungen für eine Anrechnung, aus denen sich nicht immer im einzelnen ergibt, wie die verkürzte Ausbildung im dualen System zu gestalten ist. Unterschiede bei den in den einzelnen Ländern bestehenden Angeboten eines Berufsgrundbildungsjahres erschweren jedoch eine einheitliche Ordnung durch Bundesrecht, die andererseits aber erforderlich ist, um wenigstens **vergleichbare** Ausbildungschancen und berufliche Mobilität im gesamten Bundesgebiet zu sichern.

Berufsfachschulen

270. Vergleichbare Probleme stellen sich auch bei den neben dem schulischen Berufsgrundbildungsjahr bestehenden vollzeitschulischen Angeboten vor allem in der einjährigen Berufsfachschule. Die einjährige Berufsfachschule ist nach der Berufsgrundbildungsjahr-Anrechnungs-Verordnung unter bestimmten Mindestvoraussetzungen ebenfalls als erstes Ausbildungsjahr anzurechnen und hat in der Gewichtung von Fachrichtung, Fachtheorie und Allgemeinbildung unterschiedliche Ausprägungen in den einzelnen Ländern erhalten.

4 Vereinbarungen zur Abstimmung der Ausbildungsinhalte

4.1 Forderungen nach Abstimmung

271. Seit Einführung der Fortbildungsschulpflicht für Jugendliche bis zum vollendeten 18. Lebensjahr durch die Weimarer Verfassung von 1919 [22]), mit der ein verbindlicher Schulunterricht neben die betriebliche Berufsausbildung trat, besteht im Grunde die Notwendigkeit einer Abstimmung zwischen Schule und betrieblicher Ausbildung. Aber erst in der zweiten Hälfte der 60er Jahre richtete sich das öffentliche Interesse auch auf die berufliche Bildung, die lange Zeit nicht als Bestandteil des „Bildungswesens" angesehen worden war. Der Mangel an Abstimmung zwischen betrieblicher und schulischer Berufsausbildung wurde als besonderes Problem im dualen System der beruflichen Bildung erkannt. In den Jahren vor Verabschiedung des Berufsbildungsgesetzes 1969 schritten dabei verschiedentlich Berufsschullehrer zur „Selbsthilfe", indem sie die Regelungen für die betriebliche Berufsausbildung ihrem Unterricht mit zugrunde legten.

272. Im **Bildungsbericht '70** und im **Aktionsprogramm „Berufliche Bildung"** von 1970 hat die Bundesregierung auf die Notwendigkeit der inhaltlichen Koordinierung des Unterrichts in der Berufsschule und der Ausbildung im Betrieb vor dem Hintergrund getrennter Zuständigkeiten hingewiesen und vorgeschlagen, durch eine Zusammenarbeit von Bund und Ländern die sich aus der Kompetenzverteilung ergebenden Probleme zu entschärfen. [23])
Die Abstimmung von betrieblicher und schulischer Berufsausbildung wird heute von allen an der beruflichen Bildung Beteiligten (Bund und Länder, Arbeitgebervertreter und Gewerkschaften, Eltern und Jugendliche, Ausbilder und Lehrer) als eine entscheidende Voraussetzung für eine Verbesserung der Berufsausbildung der Jugendlichen angesehen. Da in den letzten Jahren der Berufsschulunterricht insbesondere auch im fachtheoretischen Bereich erweitert wurde, kommt einer Abstimmung mit der betrieblichen Ausbildung eine erhöhte Bedeutung zu.

273. Die Abstimmung ist notwendig, um die Qualität und Wirksamkeit der betrieblichen und schulischen Berufsausbildung zu verbessern, da der Jugendliche im dualen System in **einem** Bildungsgang, mit **einem** Bildungsziel, an verschiedenen Lernorten (Betrieb einschl. überbetriebliche Ausbildungsstätte, Schule) ausgebildet wird. Wenn die betriebliche und schulische Ausbildung mehr oder weniger beziehungslos nebeneinander stehen, bleiben die Möglichkeiten einer wirksamen Arbeitsteilung zwischen den Lernorten ungenutzt und lassen sich Leerlauf und Doppelarbeit in der Ausbildung nicht vermeiden. Eine Abstimmung der Ausbildungsordnungen und der Rahmenlehrpläne für

---

[22]) Artikel 145 der Weimarer Verfassung.
[23]) Bildungsbericht '70, Bonn 1970, S. 60 f., 67; Aktionsprogramm „Berufliche Bildung", Bonn 1970, S. 7, 14 f.

Berufsschulen kann dagegen eine sinnvolle Aufgabenteilung und Zusammenarbeit zwischen den Lernorten, vor allem in der fachpraktischen und -theoretischen Ausbildung, sichern. Außerdem ist zu berücksichtigen, daß in der Berufsausbildung, mehr noch als bei allgemeinbildenden Bildungsgängen, der Weiterentwicklung und Modernisierung der Bildungsinhalte auch im Hinblick auf die sich ständig verändernden Berufsanforderungen eine große Bedeutung zukommt. Auch diese Aufgabe kann ohne eine Abstimmung zwischen betrieblicher und schulischer Ausbildung nicht befriedigend gelöst werden.

274. Die **Abstimmung muß auch den zeitlichen Rahmen der einzelnen Ausbildungsabschnitte** einbeziehen. Notwendig ist vor allem, daß die Lernabschnitte aufeinander aufbauen und in einem — zumindest durch Bandbreiten beschriebenen — Zeitraum miteinander verbunden bleiben. Es ist z. B. wenig sinnvoll, einem angehenden Industriekaufmann im ersten Ausbildungsjahr in der Berufsschule maschinelle Datenverarbeitung zu vermitteln, die er im Betrieb erst im dritten Ausbildungsjahr anzuwenden lernt.

275. Eine Abstimmung der Ausbildungsinhalte im dualen System setzt daher auch voraus, anstelle der bisher in den elf Ländern weitgehend unterschiedlich entwickelten Rahmenlehrpläne für den Berufsschulunterricht — zumindest für den fachbezogenen Teil des Unterrichts — **einen für bestimmte Ausbildungsberufe in allen Ländern geltenden Rahmenlehrplan** zu schaffen. Die Abstimmung zwischen betrieblicher und schulischer Ausbildung ist nur möglich, wenn auch der Berufsschulunterricht in den Grundzügen in allen Bundesländern einheitlich gestaltet wird. In dieser Forderung stimmen alle an der beruflichen Bildung Beteiligten überein.

276. Diese Übereinstimmung beruht nicht in erster Linie auf der Überlegung, daß der außerschulische Teil der Berufsausbildung durch den Bund einheitlich geregelt worden ist und der Unterricht in der Berufsschule — als Teil des Bildungsganges im dualen System — dementsprechend in den Ländern nicht unterschiedlich gestaltet werden kann. Sie ist vielmehr vor allem in der Forderung begründet, daß die Ausbildung für Berufe in der Wirtschaft im Bildungsziel und in den Bildungsinhalten, insbesondere beim fachpraktischen und fachtheoretischen Teil der Ausbildung, im gesamten Bundesgebiet einheitlich oder vergleichbar sein **muß,** wenn die überregionale Mobilität gesichert und den nicht an den Grenzen der Bundesländer, sondern an Wirtschafts- und Berufszweigen orientierten, im Bundesgebiet einheitlichen Berufsanforderungen entsprochen werden soll. Eine in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich gestaltete Berufsausbildung würde eine der Grundvoraussetzungen für ein einheitliches Wirtschaftsgebiet aufheben; sie könnte zur Entstehung von an den Ländergrenzen orientierten Wirtschafts- und Arbeitsmarktregionen führen, die vor allem die Mobilität und die Arbeitsmarktchancen der ausgebildeten Arbeitnehmer einschränken und, bei unterschiedlichen Anforderungen an die betriebliche Ausbildung, auch die Standortwahl der Unternehmen und Betriebe beeinflussen müßten.

277. Im Unterschied zu der Frage einer Vereinheitlichung der Inhalte allgemeinbildender schulischer Bildungsgänge hat dementsprechend eine gesamtstaatliche Abstimmung der Inhalte der Berufsausbildung einen hohen bildungs- und beschäftigungspolitischen Stellenwert, der von keiner der beteiligten staatlichen oder nichtstaatlichen Seiten in Frage gestellt wird. Diese für die allgemeine und berufliche Bildung jeweils unterschiedliche Bewertung ist nicht auf die Besonderheiten des Bildungswesens in der Bundesrepublik Deutschland zurückzuführen. Kennzeichnend ist, daß auch in anderen vergleichbaren Bundesstaaten, wie z. B. in der Schweiz oder in Kanada, die Regelung der Berufsausbildung im Gegensatz zu anderen Kompetenzen im Bildungswesen, vor allem zur inhaltlichen Gestaltung der allgemeinbildenden Angebote, zur Zuständigkeit des Gesamtstaates gehört.

278. Unterschiede in der inhaltlichen Ausgestaltung **allgemeinbildender** Bildungsgänge wirken sich nämlich nicht in gleicher Weise unmittelbar auf den Arbeitsmarkt und die Wettbewerbschancen aus, wie eine unterschiedliche Gestaltung der Berufsausbildung. Allgemeinbildende Angebote sind — ihrer Definition nach — nicht auf einen bestimmten Ausbildungsberuf ausgerichtet, der besondere fachliche Kenntnisse und Fertigkeiten voraussetzt. Für die Beschäftigungs- und Berufschancen eines Bewerbers auf dem Arbeitsmarkt ist es zwar von erheblicher Bedeutung, ob er Abschlüsse allgemeinbildender — und nicht gleichzeitig berufsqualifizierender — Schulen (Realschulabschluß oder Abitur) nachweisen kann; eine unterschiedliche inhaltliche Ausgestaltung der Bildungsgänge, die zu diesen Abschlüssen führen, spielt dabei aber keine so entscheidende Rolle. Vergleichbare Verhältnisse liegen auch bei Bildungsgängen und -abschlüssen vor, die in ihrem Schwerpunkt und auch bei den Anforderungen der Berufe, auf die sie hinführen können, weniger auf spezielle fachliche Kenntnisse und Fertigkeiten als vielmehr auf methodische Fähigkeiten, z. B. auf die Fähigkeit zur wissenschaftlichen Arbeit, ausgerichtet sind und daher auch eine unterschiedliche inhaltliche Gestaltung der Bildungsgänge zulassen. (Dies trifft z. B. für einen Teil der Bildungsgänge an Hochschulen zu.)

4.2 Gemeinsames Ergebnisprotokoll von Bund und Ländern zur Abstimmung von Ausbildungsordnungen und Rahmenlehrplänen von 1972

279. Nach der Verabschiedung des Berufsbildungsgesetzes von 1969 begannen zwischen den zuständigen Ministern der Bundesregierung und den Kultusministern der Länder Gespräche über ein Verfahren zur Abstimmung der betrieblichen und schulischen Ausbildungsinhalte. Im Mai 1972 führten diese Gespräche zu einem ersten Ergebnis. Im „Gemeinsamen Ergebnisprotokoll betreffend das Verfahren bei der Abstimmung von Ausbildungsordnungen und Rahmenlehrplänen im Bereich der beruflichen Bildung" wurden Grundlagen für die notwendige Abstimmung geschaffen.

280. Die Erarbeitung einer Ausbildungsordnung nimmt nach den Erfahrungen der Vergangenheit, angefangen bei den ersten Vorbereitungen bis zur Veröffentlichung im Bundesgesetzblatt, in der Regel mehrere Jahre in Anspruch. Bei der Abstimmung der Ausbildungsordnungen und Rahmenlehrpläne sind sowohl die Vorstellungen der Gewerkschaften sowie der Spitzenorganisationen und Fachverbände der Wirtschaft als auch die Auffassungen von elf Länderregierungen zu berücksichtigen. Eine wirk-

same Abstimmung, die den Erlaß der vereinbarten Ausbildungsordnungen und Rahmenlehrpläne sichert, setzt eine Einigung jedenfalls zwischen den Regierungen des Bundes und aller Länder voraus. In dem Abstimmungsverfahren nach dem Gemeinsamen Ergebnisprotokoll sind keine verbindlichen Mehrheitsbeschlüsse möglich. Die Parlamente von Bund und Ländern könnten im übrigen auch aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht durch (einstimmige oder mit Mehrheit gefaßte) Abstimmungsbeschlüsse der Regierungsgremien gebunden werden.

Es liegt auf der Hand, daß ein im Einvernehmen mit allen Beteiligten erzieltes Abstimmungsergebnis in vielen Fällen nur schwer zu erreichen ist und einen beträchtlichen Zeit- und Verhandlungsaufwand voraussetzt. Das Abstimmungsverfahren und -ergebnis ist andererseits auch an der Forderung zu messen, die Ausbildungsinhalte ständig weiterzuentwickeln und zu modernisieren.

281. Zu Beginn des Abstimmungsverfahrens einigten sich die Vertreter des Bundes und der Länder darauf, in einer Übergangszeit die bislang bereits ausgearbeiteten und mit den Vertretern von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden abgestimmten Entwürfe für Ausbildungsordnungen noch nicht in das Abstimmungsverfahren mit den Ländern einzubringen oder nur provisorisch abzustimmen. Dadurch sollte ein — unter Umständen mehrere Jahre dauernder — Stillstand beim Erlaß von Ausbildungsordnungen vermieden werden. Die Absprache nahm auch darauf Rücksicht, daß die Entwürfe für einheitliche Rahmenlehrpläne, die in das Abstimmungsverfahren einzubringen sind, von den Ländern erst ausgearbeitet werden mußten. Soweit die Arbeit an Entwürfen für Ausbildungsordnungen noch nicht aufgenommen worden und erst einzuleiten war, sollten die noch anzufertigenden Entwürfe jedoch von vornherein in das Abstimmungsverfahren eingebracht werden.

282. Im Jahre 1974 wurde von den Beauftragten der Bundesregierung und der Kultusminister ein Abstimmungsverfahren entwickelt, das die Abstimmung vereinheitlichen, in konkreten Schritten festlegen und auch in der Dauer der Koordinierungsprozesse straffen soll.

Das Abstimmungsverfahren beginnt mit einem an den „Koordinierungsausschuß" gerichteten „Projektantrag". Im Projektantrag muß die Konzeption der vorgesehenen Neuordnung eines Ausbildungsberufes festgelegt sein. Besteht im Koordinierungsausschuß Einvernehmen über die Neuordnung des Berufes, so richtet die Bundesseite ein Sachverständigengremium ein, das den Entwurf der Ausbildungsordnung erarbeiten soll. In ihm sind vor allem Sachverständige vertreten, die der Bundesregierung von den Sozialpartnern vorgeschlagen wurden. Die Länder richten ihrerseits zur Erarbeitung des entsprechenden Rahmenlehrplanes einen Rahmenlehrplanausschuß ein. Die Sachverständigen des Bundes und der Länder arbeiten in getrennten Sitzungen, treffen sich jedoch während der Erarbeitungsphase auch zu „Gemeinsamen Sitzungen", in denen die endgültige Abstimmung stattfindet. Forschungsergebnisse des Bundesinstituts für Berufsbildungsforschung, das nach dem Ausbildungsplatzförderungsgesetz von 1976 in das neue Bundesinstitut für Berufsbildung eingegliedert wurde, sollen dabei den Beratungen zugrundegelegt werden. Schließlich werden die erarbeiteten und abgestimmten Entwürfe der Ausbildungsordnung und des Rahmenlehrplanes dem „Koordinierungsausschuß" zur Entscheidung vorgelegt. Stimmt der Koordinierungsausschuß den Entwürfen zu, leitet er sie den jeweils zuständigen Fachministern des Bundes und den Kultusministern der Länder mit der Empfehlung zu, sie zu erlassen.

283. Von den 66 bis Ende 1977 erlassenen Ausbildungsordnungen waren neun nach dem Abstimmungsverfahren mit dem entsprechenden Rahmenlehrplanentwurf abgestimmt. Ende des Jahres 1977 befanden sich 45 vom Koordinierungsausschuß zum „Projekt" erklärte Ausbildungsordnungsentwürfe in der Abstimmung; weitere 76 Projekte werden vorbereitet.

Außerdem sind die Länder bemüht, einheitliche Rahmenlehrpläne für die seit 1969 neu erlassenen, noch nicht nach dem neuen Verfahren abgestimmten Ausbildungsordnungen zu erstellen. Dabei soll jeweils ein Land den gemeinsamen Rahmenlehrplan federführend erarbeiten. Diese Rahmenlehrpläne sind von den Ländern weitgehend fertiggestellt. Die Rahmenlehrpläne sollen in das Abstimmungsverfahren einbezogen werden, wenn die entsprechenden Ausbildungsordnungen überarbeitet werden müssen. Bis dahin sollen sie von den Ländern bereits dem Berufsschulunterricht zugrundegelegt werden.

284. Für das schulische Berufsgrundbildungsjahr haben Gremien der Kultusministerkonferenz Entwürfe für ländereinheitliche Rahmenlehrpläne ausgearbeitet und der Bundesseite zur Abstimmung zugeleitet. Die Bundesregierung hat hierzu die Arbeitgebervertreter und die Gewerkschaften eingeschaltet. Die damit eingeleitete Abstimmung dient, anders als das nach dem Gemeinsamen Ergebnisprotokoll vorgesehene Verfahren, in erster Linie dem Ziel, die bei der Anrechnung des schulischen Berufsgrundbildungsjahres aufgetretenen Probleme zu überwinden oder zu entschärfen.

Zu diesen Fragen hat am 7. November 1977 ein Gespräch zwischen Vertretern der Bundesregierung, der Landesregierungen, der Arbeitgeberverbände und der Gewerkschaften stattgefunden, nach dessen Ergebnis das schulische Berufsgrundbildungsjahr mehr als bisher auf den nach den Ausbildungsordnungen zu erreichenden Ausbildungsstand ausgerichtet und, im Verhältnis der Länder untereinander, einheitlicher gestaltet werden soll.

4.3 Verhandlungen über ein neues Verwaltungsabkommen

285. Durch das Ausbildungsplatzförderungsgesetz von 1976 ist das Bundesinstitut für Berufsbildung errichtet worden. Eine seiner wichtigsten Aufgaben besteht darin, einheitliche Konzeptionen der beruflichen Bildung zu erarbeiten. Das Bundesinstitut soll daher auch der Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei der Erarbeitung der inhaltlichen Grundlagen der Berufsbildung einen organisatorischen Rahmen geben. Im Bundesinstitut für Berufsbildung ist nach dem Gesetz ein ständiger Länderausschuß einzurichten, dem je ein Beauftragter eines Landes sowie drei Beauftragte der Arbeitgeber, der Arbeitnehmer und des Bundes angehören. Außerdem kann ein Beauftragter der Bundesanstalt für Arbeit an den Sitzungen dieses Ausschusses ohne Stimmrecht teilnehmen.

Die im Bundesinstitut für Berufsbildung vorbereiteten Entwürfe von Ausbildungsordnungen werden nach dem Gesetz dem Länderausschuß vorgelegt, der dazu Stellung nehmen kann. Stellungnahmen des Länderausschusses werden mit einfacher Mehrheit beschlossen, die jedoch die Stimmen von mindestens acht Länderbeauftragten umfassen muß. Der Entwurf wird abschließend dem Hauptausschuß zur Beratung zugeleitet. Im Hauptausschuß, dem Hauptorgan des Bundesinstituts, stehen den Ländern gemeinsam ebenso viele Stimmen wie dem Bund zu. Der zuständige Bundesminister entscheidet über die endgültige Gestaltung und den Erlaß der Ausbildungsordnung.

Das Ausbildungsplatzförderungsgesetz (§17 Abs. 6) sieht außerdem vor, daß „die weitere Abstimmung zwischen Bund und Ländern im Bereich der beruflichen Bildung durch Verwaltungsvereinbarung geregelt werden soll". Diese Bestimmung trägt der Tatsache Rechnung, daß Organe einer Bundeseinrichtung — des Bundesinstituts — keine Regelungen treffen können, die die für den Erlaß der Rahmenlehrpläne zuständigen Länder binden, und die Länder ihre Rechtsetzungskompetenzen auch nicht auf den Bund oder Einrichtungen des Bundes übertragen dürfen.

Die Ministerpräsidenten der Länder und der Bundeskanzler haben eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die ein Bund-Länder-Abkommen vorbereiten soll. Die Arbeitsgruppe hat sich am 13. Oktober 1975 konstituiert und ihre Beratungen aufgenommen. Eine Einigung steht zur Zeit noch aus.

4.4 Weitere Abstimmungsvereinbarungen

286. Die **Kultusministerkonferenz** hat 1973 eine Rahmenvereinbarung über das Berufsgrundbildungsjahr getroffen. Die Rahmenvereinbarung soll die „notwendige Einheitlichkeit des Berufsgrundbildungsjahres in Vollzeitschulen" gewährleisten. Sie läßt offen, in welcher Form — vollzeitschulisch oder im dualen System — die Länder das Berufsgrundbildungsjahr durchführen. Für das vollzeitschulische Berufgrundbildungsjahr enthält die Vereinbarung allgemeine Grundsätze zur Unterrichtsgestaltung, eine Stundentafel für den allgemeinbildenden Unterricht und Mindestangaben zur Dauer des fachpraktischen und -theoretischen Unterrichts. Die Unterschiede bei der Gestaltung des Berufsgrundbildungsjahres in den einzelnen Ländern bewegen sich in der Regel in dem von der Vereinbarung gesetzten weiten Rahmen. Die Mindeststundenzahl für Fachpraxis und Fachtheorie wird z. B. bei bestimmten Berufsfeldern — vor allem zugunsten der fachpraktischen Ausbildung — von einigen Ländern in erheblichem Umfang überschritten. Zur Zeit wird von der Kultusministerkonferenz eine Änderung der Rahmenvereinbarung vorbereitet, die zu einer stärkeren Vereinheitlichung führen soll.

287. In dem **1973 beschlossenen Bildungsgesamtplan** haben sich die Regierungen des Bundes und der Länder darauf geeinigt, daß die Abstimmung der beruflichen und allgemeinen Bildungsinhalte im dualen System gesichert und das Berufsgrundbildungsjahr — in vollzeitschulischer oder in kooperativer Form — entwickelt werden soll.

In dem 1975 von den Regierungschefs des Bundes und der Länder beschlossenen **„Stufenplan zu Schwerpunkten der beruflichen Bildung"** wurde u. a. vereinbart,

— die „unterschiedlichen Anteile an Fachpraxis und Fachtheorie in den verschiedenen Organisationsformen der beruflichen Grundbildung" anzunähern,

— das schulische und betriebliche Bildungsangebot stärker zu systematisieren und „das schulische Bildungsangebot durch Vereinbarungen der Länder einheitlich" zu regeln,

— „Curricula für berufsqualifizierende Bildungsgänge in Zusammenarbeit zwischen der Schule und allen mit der Berufsausbildung befaßten Institutionen" zu erstellen,

— daß „die Länder bis 1976 entscheiden, inwieweit die einjährige Ausbildung in Berufsfachschulen in ein Berufsgrundbildungsjahr umgewandelt werden kann und inwieweit eine Angleichung der fachbezogenen Inhalte der zweijährigen Berufsfachschulen an das Berufsgrundbildungsjahr möglich ist".

Soweit diese Vereinbarungen Terminsetzungen enthalten und sich auf konkrete Maßnahmen beziehen, ist festzustellen, daß sie bislang zum größten Teil noch nicht erfüllt wurden.

5 Entwicklungstendenzen und offene Fragen

288. Die zwischen den Ländern bestehenden Unterschiede bei der Regelung der schulischen Berufsausbildung und die Schwierigkeiten bei der Abstimmung der schulischen und der betrieblichen Berufsausbildung haben vor allem in den folgenden Fragen zu einer problematischen Entwicklung geführt:

— Bei der Einführung und Entwicklung des **Berufsgrundbildungsjahres** sind **erhebliche Unterschiede in der inhaltlichen Ausgestaltung** festzustellen. Beim schulischen Berufsgrundbildungsjahr muß vor allem geklärt werden, wie die beim Übergang in die Fachstufe bestehenden Probleme (Abschluß eines Ausbildungsvertrages, Anrechnung auf die Ausbildungszeit) gelöst werden sollen. Vergleichbare Fragen stellen sich auch bei den einjährigen **Berufsfachschulen,** die ebenfalls eine berufliche Grundbildung vermitteln.

— Das **Verfahren zur Abstimmung von Ausbildungsordnungen und Rahmenlehrplänen setzt einen hohen Koordinierungs- und Zeitaufwand voraus.** In diesem Zusammenhang ist insbesondere von Bedeutung, daß die Ausbildungsinhalte für Ausbildungsordnungen und Rahmenlehrpläne zur Zeit nicht von Anfang an **gemeinsam,** sondern von Bund und Ländern zunächst jeweils getrennt erarbeitet und erst anschließend abgestimmt werden. Das Ziel, bei getrennten Zuständigkeiten die Ausbildungsinhalte abzustimmen, kann außerdem mit der Forderung in Konflikt geraten, die Ausbildungsordnungen im Interesse der auszubildenden Jugendlichen und der Wirtschaft sowie der Modernisierung und Weiterentwicklung rechtzeitig zu überarbeiten und neuzufassen.

— Das von der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung 1977 verabschiedete „Programm zur Minderung von Beschäftigungsrisiken Jugendlicher" sieht — auch im Hinblick auf die geburtenstarken Jahrgänge — für die nächsten Jahre einen verstärkten Ausbau der **Berufsfachschulen** vor. Bei einem Teil der Berufsfachschulen legen die Absolventen ihre Abschlußprüfungen wie Auszubildende im dualen System vor der zuständigen Stelle (z. B. vor Kammern) ab; teilweise sind die schulischen Abschlüsse durch Rechtsverordnungen der nach früherem Recht zuständigen Landesminister bzw. des jetzt zuständigen Bundesministers gleichgestellt. Um die berufliche Mobilität im gesamten Bundesgebiet zu sichern und damit die Beschäftigungschancen für Jugendliche mit berufsqualifizierenden Schulabschlüssen zu verbessern, ist es, jedenfalls auf längere Sicht, erforderlich, daß vergleichbare berufsqualifizierende Bildungsgänge unabhängig von den Lernorten (im dualen System oder an Vollzeitschulen) zu gleichwertigen, im gesamten Bundesgebiet anerkannten Abschlüs-

sen führen. Dies setzt aber voraus, daß die Ausbildungsinhalte in den Berufsfachschulen einheitlicher als bisher gestaltet werden.

289. Über die Notwendigkeit, die damit gestellten Fragen zu lösen und die Berufsausbildung in Betrieb und Schule abzustimmen, besteht zwischen den Regierungen von Bund und Ländern Übereinstimmung. Ungeklärt ist jedoch, wie das Verfahren der Abstimmung, auch im Hinblick auf die mit der Abstimmung zu erreichenden Ergebnisse (Weiterentwicklung der Ausbildungsinhalte, Beteiligung der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände) im einzelnen gestaltet werden soll.

290. Die notwendige Abstimmung der Ausbildungsinhalte wird im übrigen auch durch die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern erschwert. Anders als in den übrigen Gebieten mit aufgegliederten Zuständigkeiten trennt hier die Kompetenzgrenze **einen** einheitlich zu gestaltenden Bildungsgang — gewissermaßen im Längsschnitt — in seine schulischen und außerschulischen Teile. Selbst wenn — in einer neuen Verwaltungsvereinbarung — über die bestehenden Abstimmungsprobleme eine Einigung erzielt werden kann, bleiben daher zwei Fragenbereiche grundsätzlich ungelöst:

— Jede Vereinbarung der Regierungen von Bund und Ländern muß, aus verfassungsrechtlichen Gründen, davon ausgehen, daß keine Regierung an einen Mehrheitsbeschluß anderer Regierungen gebunden werden kann. Das Ziel der Abstimmung, eine einheitliche im gesamten Bundesgebiet geltende Ordnung der Ausbildungsinhalte, kann andererseits nur erreicht werden, wenn eine in **allen** Ländern angewandte Regelung vereinbart wird. Allein diese Vorbedingung muß Auswirkungen auf Dauer und Ergebnis des Abstimmungsverfahrens haben.

— Der Sachzwang zur Einigung über die Gestaltung **eines** Bildungsganges und die Notwendigkeit, möglichst ein von den Regierungen des Bundes und der Länder einstimmig beschlossenes Abstimmungsergebnis zu erzielen, schließen eine wirksame Kontrolle und Mitgestaltung durch die Parlamente von vornherein aus. Die Parlamente haben nämlich bei einstimmig gefaßten Abstimmungsbeschlüssen in der Vereinbarungspraxis kaum die Möglichkeit, diese abzulehnen oder zu verändern, da dadurch das Ziel der Abstimmung, eine einheitliche Ordnung der Berufsausbildung, gefährdet würde.

Notwendige gesamtstaatliche Entscheidungen

291. Die Gestaltung der Ausbildungsinhalte der Berufsausbildung muß auf längere Sicht im gesamten Bundesgebiet nach in den Grundzügen einheitlichen Maßstäben erfolgen, wenn Freizügigkeit und Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt und die Wirtschaftseinheit des Bundesgebietes gesichert werden sollen.

Die notwendige gesamtstaatliche Regelung setzt vor allem voraus, daß

— die Ausbildungsinhalte im dualen System (Ausbildungsordnungen und Rahmenlehrpläne) und die Aufgabenteilung zwischen den verschiedenen Lernorten einheitlich gestaltet werden,

— die Inhalte des vollzeitschulischen Berufsgrundbildungsjahres (sowie der entsprechenden Angebote in Berufsfachschulen) und der beruflichen Grundbildung im dualen System so weit übereinstimmen, daß ein vergleichbarer Ausbildungsstand erreicht wird; die organisatorische Zuordnung der Grundbildung zum dualen System oder zur Vollzeitschule kann demgegenüber unterschiedlich, vor allem nach den jeweiligen Anforderungen des Berufsfeldes und regionalen Bedingungen, gestaltet werden;

— vergleichbare berufsqualifizierende Bildungsgänge unabhängig von den Lernorten (im dualen System oder in Vollzeitschulen) zu gleichwertigen, im gesamten Bundesgebiet anerkannten Abschlüssen führen.

Kapitel 7: Lehrerausbildung

1 Zusammenfassung

292. Die Regelungen der Länder zur Ausbildung der Lehrer weichen bei der Festlegung der Lehramtsarten, der erforderlichen Studiendauer, der Dauer sowie der Art der schulpraktischen Ausbildung nach dem Studium und in der grundsätzlichen Gliederung (Stufenlehrerausbildung oder schulartbezogene Ausbildung) zum Teil erheblich voneinander ab.

Die Ergebnisse von Prüfungen für bestimmte, in einigen Bundesländern bestehende Lehrämter werden in anderen Ländern zum Teil nicht anerkannt. Die geltenden Vorschriften des Beamtenrechtsrahmengesetzes reichen nicht aus, um die gegenseitige Anerkennung und die dafür notwendige Einheitlichkeit zu sichern.

293. Um ein Mindestmaß an Einheitlichkeit und Vergleichbarkeit in der Lehrerausbildung und an Freizügigkeitsvoraussetzungen zu sichern, müssen die Dauer des Studiums und die Dauer der schulpraktischen Ausbildung in den Grundzügen nach einheitlichen Maßstäben geregelt werden.

Damit kann gewährleistet werden, daß die nach den verschiedenen Lehrerausbildungsmodellen erworbenen, jeweils vergleichbaren Abschlüsse im gesamten Bundesgebiet anerkannt werden.

Eine derartige Regelung kann nach Artikel 75 Nr. 1 des Grundgesetzes (Rahmenvorschriften für das Dienstrecht der Länder) auch vom Bundesgesetzgeber — durch eine Änderung des Beamtenrechtsrahmengesetzes — getroffen werden.

2 Zuständigkeiten

294. Die Lehrer an den Schulen der Bundesrepublik sind gegenwärtig fast ausschließlich als Beamte des höheren oder gehobenen Dienstes und nur in wenigen Ausnahmefällen als Angestellte tätig.

Dem **Bundesgesetzgeber** stehen nach dem Grundgesetz keine besonderen, unmittelbar auf die Lehrerausbildung und -tätigkeit bezogenen Regelungszuständigkeiten zu. Er kann jedoch

— nach Artikel 75 Nr. 1 des Grundgesetzes Rahmenvorschriften über die Rechtsverhältnisse der im öffentlichen Dienst der Länder, Gemeinden und anderen Körperschaften des öffentlichen Dienstes stehenden Personen erlassen

und

— nach Artikel 74 a des Grundgesetzes, im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung, die Besoldung und Versorgung der Beamten im Landesbereich regeln.

Die Rechtsetzungskompetenz nach Artikel 75 Nr. 1 des Grundgesetzes umfaßt auch die Befugnis, Regelungen über den Zugang zum Vorbereitungsdienst für Lehrer und zu Lehrämtern im öffentlichen Dienst zu treffen.

295. Soweit dem Bund nicht die Gesetzgebung zusteht oder der Bund von einem Gesetzgebungsrecht nicht Gebrauch gemacht hat, haben die **Länder** die Befugnis zur Gesetzgebung.

3 Vereinbarungen zur Sicherung der Einheitlichkeit

3.1 Vereinbarungen der Länder

Hamburger Abkommen

296. Das Hamburger Abkommen von 1964 enthält die — durch spätere Änderungen neugefaßte — Bestimmung, daß die „nach Maßgabe der Empfehlungen der Kultusministerkonferenz durchgeführten Lehramtsprüfungen von den vertragschließenden Ländern gegenseitig anerkannt" werden. „Die zweiten Lehramtsprüfungen aller vertragschließenden Länder werden" nach dem Abkommen ohne weitere Bedingungen „gegenseitig anerkannt".

Vereinbarungen der Kultusministerkonferenz

297. Die Kultusministerkonferenz hat zahlreiche Beschlüsse („Vereinbarungen", „Richtlinien" usw.) über die Ausbildung und Prüfungen für bestimmte Lehrämter gefaßt. Als Beispiele werden erwähnt:

— die „Grundsätze zur Ordnung der pädagogischen Ausbildung für das Lehramt an Gymnasien (Vorbereitungsdienst)" von 1954,

— die „Grundsätze zur wissenschaftlichen Prüfung für das Lehramt an Gymnasien" in der Fassung von 1968,

— die „Rahmenbestimmungen zur Wissenschaftlichen Prüfung für das Lehramt an Gymnasien" von 1970,

— die „Richtlinien für das Verfahren beim Übergang von Lehrern von einem Land der Bundesrepublik in ein anderes" in der Fassung von 1971,

— die „Rahmenvereinbarungen über die Ausbildung und Prüfung für das Lehramt mit Schwerpunkt Sekundarstufe II — Lehrbefähigung für Fachrichtungen des beruflichen Schulwesens" von 1973,

— die „Rahmenordnung für die Ausbildung und Prüfung der Lehrer für Fachpraxis im beruflichen Schulwesen" von 1973,

— der Beschluß über die „Festlegung ländereinheitlicher Kriterien für die Aufnahme von Lehramtsanwärtern in den Vorbereitungsdienst" von 1975.

298. Die einzelnen Beschlüsse enthalten überwiegend allgemeine Grundsätze, die für die konkrete Regelung in den Ländern einen weiten Rahmen setzen. Zum Teil ist auch nicht geklärt, ob und inwieweit sie noch heute gelten sollen. Dies trifft z. B. für die „Grundsätze zur Ordnung der pädagogischen Ausbildung für das Lehramt an Gymnasien (Vorbereitungsdienst)" von 1954 zu, nach denen der Vorbereitungsdienst zwei Jahre dauert. Die meisten Länder sehen demgegenüber einen Vorbereitungsdienst von 18 Monaten vor.

Die „Richtlinien für das Verfahren beim Übergang von Lehrern von einem Land der Bundesrepublik in ein anderes" von 1971 gehen grundsätzlich davon aus, daß das „abgebende" und das „aufnehmende" Land über die Übernahme des Lehrers einig sind. Kriterien für die Regelung von Fällen, in denen diese Übereinstimmung nicht erzielt wurde, enthalten die Richtlinien nicht.

Die „Rahmenordnung für die Ausbildung und Prüfung der Lehrer für Fachpraxis im beruflichen Schulwesen" von 1973 stellt ausdrücklich fest, daß es den „Ländern überlassen bleibt, ob und ggf. für welchen Bereich sie Lehrer für Fachpraxis im Sinn dieser Vereinbarung ausbilden und verwenden".

Der Beschluß von 1975 über die Aufnahme von Lehramtsanwärtern in den Vorbereitungsdienst fordert in seinem einleitenden Satz, daß „Regelungen über die Einstellung von Lehramtsanwärtern in den Vorbereitungsdienst in einem Gesetz oder in auf gesetzlicher Grundlage beruhenden Rechtsverordnungen zu treffen" sind. Nur wenige Länder haben derartige Grundlagen aber bislang geschaffen. Der Beschluß bestimmt ausdrücklich, daß eine Bevorzugung von „Landeskindern" bei dem Zugang zum Vorbereitungsdienst von allen Ländern als rechtlich unzulässig erachtet wird.

299. In keiner Vereinbarung der Kultusministerkonferenz ist bislang eine Regelung zu den grundsätzlichen Fragen getroffen worden, die mit der Einführung neuer Lehrämter, die in anderen Ländern nicht bestehen, und der Stufenlehrerausbildung gestellt sind.

3.2 Gemeinsame Bildungsplanung

300. Die Regierungen des Bundes und der Länder haben sich 1973 im Bildungsgesamtplan grundsätzlich darauf geeinigt, die Stufenlehrerausbildung anstelle der Ausbildung zu Lehrämtern an den verschiedenen Schularten (Gymnasien, Grund-, Haupt- und Realschulen) einzuführen. Bund und Länder stimmten darin überein, daß die folgenden Lehrämter mit stufenbezogenem Schwerpunkt einzurichten sind:

— Lehramt für Primarbereich,

— Lehramt für Sekundarbereich I,

— Lehramt für Sekundarbereich II.

Alle Lehrämter sollten durch ein zusätzliches Studium erweitert werden können. Die Ausbildung sollte für alle Lehrer in ein Studium und den Vorbereitungsdienst gegliedert werden, der 18 Monate beträgt.

301. Unterschiedliche Auffassungen bestanden zur Regelung der Studiendauer und zum Teil zu den Studieninhalten. Die Regierungen der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein brachten dies in einem besonderen Votum zum Ausdruck, das zwar die grundsätzliche Einigung nicht in Frage stellt, die gemeinsam beschlossenen Grundsätze jedoch nur unter bestimmten Voraussetzungen billigte. Zu diesen Voraussetzungen gehörte vor allem, daß die Stufenlehrerausbildung für die Lehrer der Primarstufe und Sekundarstufe I jeweils sechs Semester, für die Lehrer der Sekundarstufe II mindestens acht Semester dauert. Die Regierungen der fünf Länder machten insbesondere auf die Besoldungsauswirkungen einer Stufenlehrerausbildung aufmerksam. Bei der Besoldung ist nach ihrem besonderen Votum „in der Eingangsstufe zwischen Lehrämtern mit sechs und acht Semestern Mindeststudiendauer zu unterscheiden".

302. Ein entsprechendes „Zweistufenmodell" ist 1974 auch von der sogenannten „Zwölferkommission" empfohlen worden, der je vier Vertreter der Innen-, der Finanz- und der Kultusminister der Länder angehörten und an deren Beratungen auch Vertreter der Bundesregierung teilnahmen.

303. Der im Bildungsgesamtplan gemeinsam gefaßte Beschluß zur Einführung des Stufenlehrers ist nur in zwei Ländern (Bremen, Nordrhein-Westfalen) vollständig verwirklicht worden. In Bayern entsprachen die — 1977, vor ihrem Inkrafttreten, wieder aufgehobenen — Bestimmungen des Lehrerausbildungsgesetzes von 1974 dem Bildungsgesamtplan. In Hamburg ist eine Ausbildung zum Stufenlehrer im Primarbereich und Sekundarbereich I eingeführt worden.

4 Vorhandene Regelungen der Lehrerausbildung

4.1 Bundesrecht

304. Das im Jahre 1957 nach Artikel 75 Nr. 1 des Grundgesetzes ergangene **Beamtenrechtsrahmengesetz** des Bundes enthält Rahmenvorschriften für die Gesetzgebung der Länder, die ihr Beamtenrecht entsprechend den Vorschriften dieses Gesetzes zu regeln haben. Das Gesetz enthielt — zunächst — keine besonderen Vorschriften für Beamte, die als Lehrer an Schulen tätig sind.

Für die **Zulassung** zu den Laufbahnen des **höheren Dienstes** war ein abgeschlossenes Studium an einer wissenschaftlichen Hochschule und die Ablegung einer ersten Staatsprüfung oder, soweit üblich, einer Hochschulprüfung, erforderlich; eine Mindeststudiendauer war nicht vorgeschrieben. Den Ländern blieb es daher überlassen, welche Anforderungen sie für die einzelnen Laufbahnen hinsichtlich der Dauer des Studiums stellen wollten. Dies hat zu unterschiedlichen Regelungen über die Dauer des Studiums geführt.

Durch das Zweite Gesetz zur Änderung beamtenrechtlicher Vorschriften vom 18. August 1976 wurde eine **Mindeststudiendauer** von drei Jahren eingeführt. Die Länder haben auch hiernach die Möglichkeit, eine längere Dauer des Studiums festzusetzen. Die landesrechtlichen Vorschriften setzen z. B. für das Lehramt des Studienrates ein vierjähriges Studium voraus.

Für die Zulassung zu den Laufbahnen des **gehobenen Dienstes** war nach dem Beamtenrechtsrahmengesetz von 1957 der erfolgreiche Besuch einer Mittelschule (Realschule) oder ein entsprechender Bildungsstand vorausgesetzt. Nach dem Zweiten Gesetz zur Änderung beamtenrechtlicher Vorschriften von 1976 wird eine zu einem Hochschulstudium berechtigende Schulbildung oder ein als gleichwertig anerkannter Bildungsstand gefordert; nach der Übergangsregelung im Zweiten Gesetz zur Änderung beamtenrechtlicher Vorschriften kann allerdings bis zum 31. Dezember 1979 noch der erfolgreiche Besuch einer Realschule oder ein als gleichwertig anerkannter Bildungsstand vorausgesetzt werden.

Für die Grund- und Hauptschullehrer, die früher als „Volksschullehrer" einheitlich dem gehobenen Dienst zugeordnet wurden, sind die Länder schon in der Vergangenheit weit über die rahmenrechtlich geforderten Voraussetzungen hinausgegangen. Alle Länder sehen jetzt als Zugangsvoraussetzung ein erfolgreiches mindestens dreijähriges Studium vor.

Auch hinsichtlich des **Vorbereitungsdienstes** war nach dem Beamtenrechtsrahmengesetz von 1957 für die Laufbahnen des gehobenen und des höheren Dienstes eine Mindestdauer nicht vorgeschrieben. Nach dem Zweiten Gesetz zur Änderung beamtenrechtlicher Vorschriften wird für den Vorbereitungsdienst in den Laufbahnen des **höheren Dienstes** eine Mindestdauer von zwei Jahren gefordert. In den Laufbahnen des **gehobenen Dienstes** dauert der Vorbereitungsdienst jetzt einheitlich drei Jahre; er ist spätestens ab 1. Januar 1980 als Studiengang einer Fachhochschule durchzuführen.

Die Mindestdauer des Vorbereitungsdienstes für Laufbahnen des höheren Dienstes wird von den Ländern zum Teil unterschritten. Die Vorschriften der meisten Länder verlangen für das Lehramt des Studienrates lediglich einen Vorbereitungsdienst von 18 Monaten.

305. Wegen der besonderen Verhältnisse bei den Lehrämtern wurde in das Zweite Gesetz zur Änderung beamtenrechtlicher Vorschriften von 1976 eine „Übergangsregelung" aufgenommen, nach der die „geltenden" Vorschriften der Länder über die lehrberuflichen Laufbahnen und Lehrämter durch die Vorschriften des Beamtenrechtsrahmengesetzes über die laufbahnrechtlichen Vorbildungsvoraussetzungen und den Vorbereitungsdienst nicht berührt werden. Diese Regelung wurde auch deshalb getroffen, um der Entwicklung einer neuen Konzeption für die Lehrerausbildung (Stufenlehrer) nicht vorzugreifen.

306. Von besonderer Bedeutung für die Einheitlichkeit des Beamtenrechts in Bund und Ländern ist die **unmittelbar** (ohne „Umsetzung" durch Landesrecht) geltende Vorschrift des § 122 des Beamtenrechtsrahmengesetzes.

Nach Absatz 1 dieser Vorschrift darf „die Zulassung zum Vorbereitungsdienst einer Laufbahn nicht deshalb abgelehnt werden, weil der Bewerber die für seine Laufbahn vorgeschriebene Vorbildung (§ 13) im Bereich eines anderen Dienstherrn erworben hat". § 122 Abs. 2 des Beamtenrechtsrahmengesetzes bestimmt: „Wer unter den Voraussetzungen der §§ 13, 14, 14 a und 14 b die Befähigung für eine Laufbahn erworben hat, besitzt die Befähigung für entsprechende Laufbahnen bei allen Dienstherren im Geltungsbereich dieses Gesetzes." (§§ 13 bis 14 b enthalten Rahmenvorschriften zu den für die jeweiligen Laufbahnen zu fordernden Bildungsabschlüssen und Prüfungen sowie zum Vorbereitungsdienst.)

Die Vorschrift des § 122 wird ergänzt durch § 13 Abs. 3 Satz 4 des Beamtenrechtsrahmengesetzes, wonach die „zuständigen Stellen des Bundes und der Länder" verpflichtete sind, „zur Wahrung der Einheitlichkeit zusammenzuwirken". Die Zusammenarbeit soll sich darauf erstrecken, „unter Berücksichtigung der besoldungsrechtlichen Regelungen" festzulegen, welche Bildungsgänge und Prüfungen die Voraussetzungen für die jeweiligen Laufbahnen im einzelnen erfüllen. Für die Zuordnung von Bildungsvoraussetzungen besteht wiederum die rahmenrechtliche Vorschrift des § 13 Abs. 2, in der für die vier Laufbahngruppen des einfachen, mittleren, gehobenen und höheren Dienstes bestimmte Mindestbedingungen für die nachzuweisenden Bildungsabschlüsse und Prüfungen festgelegt werden.

307. Da nach der Regelung des Zweiten Gesetzes zur Änderung beamtenrechtlicher Vorschriften von 1976 die geltenden Vorschriften über die lehrberuflichen Laufbahnen und deren Vorbereitungsdienste „unberührt" bleiben und die landesrechtlichen Vorschriften ganz überwiegend von den rahmenrechtlichen Vorschriften über Bildungsabschlüsse, Prüfungen und Vorbereitungsdienste abweichen, erfassen die **Rechtswirkungen des § 122 des Beamtenrechtsrahmengesetzes** und der Vorschrift des **§ 13 Abs. 3 Satz 4,** die Bund und Länder zur Zusammenarbeit verpflichtet, **die Laufbahnen für Lehrer weitgehend nicht.**

308. Das **Bundesbesoldungsrecht** erstreckt sich auch auf die wichtigsten Lehrämter an allgemeinbildenden und berufsbildenden Schulen. Durch das 6. Bundesbesoldungserhöhungsgesetz von 1977 wurde auch die **Einordnung der Stufenlehrer** in die Besoldungsgruppen für eine Übergangszeit geregelt. Diese Regelung ist bis 1981 befristet.

309. Bestimmte Lehrämter, vor allem im Bereich der Fachlehrer und der Lehrer in Sonderschulen, konnten wegen der zu großen Unterschiede der Regelungen der einzelnen Länder nicht bundeseinheitlich in die Besoldungsordnungen eingestuft werden. Den Ländern ist es vorbehalten, diese Lehrämter in den Landesbesoldungsordnungen aufgrund eines Vergleichs mit den Anforderungen an die in der Bundesbesoldungsordnung aufgeführten Lehrämter zu regeln. Für Sonderschullehrer, die als Stufenlehrer ausgebildet werden, ist allerdings durch das 6. Bundesbesoldungserhöhungsgesetz von 1977 eine einheitliche Regelung getroffen worden.

310. Die Besoldungskompetenz des Bundes erlaubt es zwar, die in den Ländern **vorhandenen** Lehrämter zu erfassen, inhaltlich zu beschreiben und dabei auch auf die Vor- und Ausbildung abzustellen. So werden z. B. in der Besoldungsgruppe A 13 Lehrer aufgeführt, die eine fachwissenschaftliche Ausbildung von mindestens 8 Semestern Dauer in zwei Fächern absolviert haben. Die Länder können jedoch durch das Besoldungsrecht des Bundes nicht daran gehindert werden, im Zuge von Reformen und strukturellen Änderungen ihrer Organisation Ämter mit neuem Amtsinhalt zu schaffen. Die besoldungsrechtliche Regelung des Bundes kann infolgedessen immer nur an die in den Ländern bestehenden Organisationsformen und Ämter anknüpfen.

311. Durch **Bundesrecht einheitlich geregelt** sind auch die **Anwärterbezüge im Vorbereitungsdienst** zu den Laufbahnen im öffentlichen Dienst und damit zu den verschiedenen Lehrämtern.

4.2 Landesrecht

Regelungen durch Gesetz

312. In den Ländern Bayern, Berlin, Bremen, Hessen und Nordrhein-Westfalen wird die Lehrerausbildung umfassend durch Gesetz geregelt (abgesehen von der Fachlehrerausbildung, die nur in einem Teil dieser Länder in die Gesetze einbezogen wird). Die Regelung der Einzelheiten der Ausbildung erfolgt zum Teil durch Rechtsverordnungen, zu deren Erlaß die Gesetze ermächtigen. In Baden-Württemberg besteht lediglich ein Gesetz über die Ausbildung der Volksschullehrer (Grund- und Hauptschullehrer), nicht aber für die Ausbildung für andere Lehrämter.

313. In allen anderen Ländern wird die Lehrerausbildung durch **Rechtsverordnung oder Verwaltungsvorschriften** geregelt. Ermächtigungen zum Erlaß derartiger Vorschriften bestehen zum Teil in den Landesbeamten- und -besoldungsgesetzen oder in den Hochschul- und Schulgesetzen der Länder.

314. In den Landtagen von Rheinland-Pfalz und des Saarlandes sind Entwürfe für Gesetze zur Regelung der Lehrerausbildung eingebracht worden. [24])

4.3 Lehrerausbildung an Hochschulen

315. Die erste Ausbildungsphase für die **Lehrämter an allgemeinbildenden Schulen** findet an Hochschulen statt und wird durch eine Staatsprüfung abgeschlossen. Diese Ausbildungsphase ist bei der Bestimmung der Ausbildungsinhalte, der Dauer der Ausbildung und der Abschlußarten, die jeweils zu bestimmten Lehrämtern führen, in den einzelnen Ländern unterschiedlich gestaltet. Nur in Bremen und Nordrhein-Westfalen ist die Ausbildung zum Stufenlehrer allgemein eingeführt worden. In den anderen

---

[24]) Der saarländische Regierungsentwurf sieht eine stufenorientierte Lehrerausbildung vor.

Ländern werden die Studenten (jedenfalls überwiegend [25])) für Lehrämter in bestimmten Schularten ausgebildet.

316. Die auch heute noch in den meisten Ländern bestehende **an den Schularten orientierte Lehrerausbildung** sieht in der Regel für das Lehramt an der Grund- und Hauptschule sowie an der Realschule eine Mindeststudienzeit von jeweils sechs Semestern, für das Lehramt am Gymnasium eine Mindeststudienzeit von acht Semestern vor. In der Regel ist für das Lehramt an der Grund- und Hauptschule das Studium eines Hauptfaches und eines oder zweier Nebenfächer erforderlich. Für das Lehramt an der Realschule und am Gymnasium ist das Studium von zwei Fächern vorgeschrieben.

317. Zusätzlich zu diesen Ausbildungsgängen und zu der ebenfalls in allen Ländern möglichen Ausbildung zum Lehramt an Sonderschulen sind in den vergangenen Jahren in zunehmendem Umfang weitere Studiengänge für neu geschaffene Lehrämter eingeführt worden, die neben die früher bestehenden Lehrämter treten oder sie ersetzen. Zu diesen Lehrämtern gehören z. B.

— das Lehramt an Grundschulen (Hessen),

— das Lehramt an Haupt- und Realschulen (Hessen),

— die „Laufbahn des Lehrers" — mit einem Wahlfach — (Berlin),

— die „Laufbahn des Lehrers" mit zwei Wahlfächern (Berlin).

Bereits seit längerer Zeit besteht in Baden-Württemberg außerdem das Lehramt an der Unter- und Mittelstufe des Gymnasiums.

318. Eine besondere Ausbildung zum Lehramt an Realschulen gibt es (jedenfalls in der ersten Ausbildungsphase an der Hochschule) in fünf Ländern nicht, bzw. nicht mehr (in Berlin, Bremen, Hamburg, Hessen und Nordrhein-Westfalen). In diesen Ländern wird die Realschullehrerausbildung entweder mit der Hauptschullehrerausbildung (zum Teil — in Bremen, Nordrhein-Westfalen und nach der neu eingeführten Ausbildung zum Stufenlehrer im Primarbereich und Sekundarbereich I auch in Hamburg — gleichzeitig mit der Gymnasiallehrerausbildung für den Sekundarbereich I) oder mit der Ausbildung zum Grund- und Hauptschullehrer verbunden.

319. Auch diejenigen Länder, die eine **Stufenlehrerausbildung** (für alle Lehrerstudenten) eingeführt haben (Bremen, Nordrhein-Westfalen), weichen in ihren Regelungen dabei voneinander ab. Die in Bremen 1974 durch Gesetz eingeführte Stufenlehrerausbildung sieht für alle Lehrer eine Ausbildung mit einer Mindestdauer von acht Semestern vor. Das einheitliche „Lehramt an öffentlichen Schulen" ist jedoch nach stufenorientierten „Schwerpunkten" gegliedert (Schwerpunkt Primarstufe, Sekundarstufe I oder Sekundarstufe II). Die in Nordrhein-Westfalen 1974, ebenfalls durch Gesetz, geregelte Lehrerausbildung sieht demgegenüber eine Ausbildung von sechs Semestern bei den Lehrämtern für die Primarstufe und für die Sekundarstufe I sowie von acht Semestern beim Lehramt für die Sekundarstufe II vor.

Eine dem nordrhein-westfälischen Gesetz entsprechende Regelung enthielt auch das bayerische Lehrerausbildungsgesetz von 1974, das zwar vom Landtag beschlossen, aber, abgesehen von wenigen Bestimmungen, noch nicht in Kraft getreten war. Das Gesetz ist 1977 — vor seinem Inkrafttreten — geändert worden; es sieht jetzt eine schulartbezogene Ausbildung vor.

320. Die Ausbildung für **Lehrämter** des höheren Dienstes (Gewerbelehramt, Handelslehramt) an **berufsbildenden Schulen** (Berufsschulen, Berufsfachschulen usw.) setzt in der Regel ein acht Semester dauerndes Studium voraus. Unterschiedlich geregelt ist in den einzelnen Ländern und zum Teil auch an den einzelnen Universitäten eines Landes, **ob und inwieweit** die im **Studium an einer Fachhochschule** (z. B. an einer Ingenieurschule) in der Abschlußprüfung, in Zwischenprüfungen oder durch andere Studienleistungen nachgewiesenen Qualifikationen auf das Gewerbelehrer- oder Handelsschullehrerstudium **angerechnet** werden können. An einigen Hochschulen können Prüfungs- und Studienleistungen an der Fachhochschule nicht zu einer Studienzeitverkürzung führen. An anderen Hochschulen ist demgegenüber eine Anrechnung bis zur Dauer von vier Semestern möglich.

321. Neben den Lehrämtern, die eine Ausbildung an wissenschaftlichen Hochschulen voraussetzen, gibt es in den Ländern auch zahlreiche Lehrämter für **Fachlehrer** im gehobenen Dienst. Zu diesen Fachlehrern gehören z. B. Fachlehrer für musisch-technische Fächer, gewerbliche Fachlehrer an Hochschulen, Lehrer der Kurzschrift, Lehrer für Bürotechnik, Fachlehrer für Englisch an Volksschulen und Fachlehrer für Handarbeit und Hauswirtschaft. Die Ausbildungsanforderungen an die Fachlehrer weisen in den einzelnen Ländern erhebliche Unterschiede auf.

4.4 Schulpraktische Ausbildung

322. Die Erste Staatsprüfung, die nach dem Studium an der Hochschule abzulegen ist, eröffnet den Zugang zur schulpraktischen Ausbildung. Die zweite Ausbildungsphase ist in den einzelnen Ländern, u. a. auch in der Dauer, in der zeitlichen Gliederung und in den Tätigkeitsmerkmalen (Ausbildungs- und Unterrichtsverpflichtungen), unterschiedlich gestaltet worden. Die schulpraktische Ausbildung führt in allen Ländern zur Zweiten Staatsprüfung (abgesehen von der Ausbildung zum Fachlehrer, die in der Regel nicht am Aufbau und an der Gliederung der Ausbildung der anderen Lehrer ausgerichtet ist und die zum Teil keine Zweite Staatsprüfung kennt).

323. In den meisten Ländern wird die schulpraktische Ausbildung für alle Lehrämter in einem **Vorbereitungsdienst** durchgeführt. Die Dauer des Vorbereitungsdienstes ist dabei in einigen Ländern (Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz) für alle Lehrämter einheitlich auf 18 Monate, in Bayern — durch die Gesetzesänderung von 1977 — einheitlich auf 24 Monate festgelegt worden. In den anderen Ländern bestehen demgegenüber unterschiedliche Regelungen für die Vorbereitungsdienste der einzelnen Lehrämter. Der Vorbereitungsdienst dauert z. B. für das Lehramt an Realschulen in Baden-Württemberg 16 Monate, im Saarland und in Schleswig-Holstein 18 Monate. Der Vorbereitungsdienst für das Lehramt am Gymnasium dauert in Baden-Württemberg und Berlin 18 Monate, im Saarland und in Schleswig-Holstein zwei Jahre.

324. Einige Länder sehen für einen Teil der Lehrämter keinen Vorbereitungsdienst vor, sondern stellen für die

[25]) In Hessen gibt es — für einen Teil der Lehrerstudenten — eine Stufenlehrerausbildung an der Gesamthochschule Kassel. Nach der Ausbildung erhalten die an der Gesamthochschule Kassel ausgebildeten Bewerber allerdings ein schulartbezogenes Lehramt.
In Hamburg ist eine Ausbildung zum Stufenlehrer im Primarbereich und Sekundarbereich I eingeführt worden.

schulpraktische Ausbildung die Bewerber als **Beamte auf Probe** ein. Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein sehen dabei für das Lehramt an Grund- und Hauptschulen zwei Jahre, das Saarland mindestens zwei Jahre (in der Regel drei Jahre) und Berlin für die Laufbahn des Lehrers mit einem Wahlfach und mit zwei Fächern je 18 Monate Probezeit vor.

325. Die Lehramtsanwärter, die die schulpraktische Ausbildung im Vorbereitungsdienst absolvieren, haben den rechtlichen Status eines Beamten auf Widerruf. Nach der Zweiten Staatsprüfung ist das Beamtenverhältnis auf Widerruf beendet. Es besteht kein Anspruch auf Einstellung in den Staatsdienst. Ein Beamter auf Probe hat demgegenüber einen Anspruch auf Übernahme, wenn er sich in der Probezeit bewährt.

Dieser Unterschied hat auch Bedeutung für die **Zulassung zur schulpraktischen Ausbildung** nach der Ersten Staatsprüfung. Da die Ausbildung für die verschiedenen Lehrämter in der zweiten Phase nur in staatlichen Einrichtungen abgeschlossen werden, andererseits aber auch zu Berufen außerhalb des öffentlichen Dienstes führen kann (Lehrer an Privatschulen), verfügt der Staat bei der Lehrerausbildung über ein „Ausbildungsmonopol", das ihn — ähnlich wie bei der Hochschulzulassung — verpflichtet, alle durch die Erste Staatsprüfung „berechtigten" Bewerber in den Vorbereitungsdienst aufzunehmen, solange die Ausbildungskapazitäten nicht erschöpft sind. In einigen Ländern bestehen auch bereits — zum Teil gesetzlich und in den einzelnen Ländern unterschiedlich geregelte — Bestimmungen für die Auswahl unter den Bewerbern in denjenigen Fällen, in denen die Bewerberzahl die Zahl der Ausbildungsplätze im Vorbereitungsdienst übersteigt. Die Feststellung der Ausbildungskapazität darf dabei, wie dies auch für die Hochschulzulassung gilt, nicht von Bedarfsüberlegungen für die spätere Einstellung in den Schuldienst nach der Zweiten Staatsprüfung abhängig gemacht werden. Anders ist die Rechtslage allerdings beim Beamtenverhältnis auf Probe, da durch dieses Verhältnis Rechtsansprüche auf Übernahme begründet werden können.

5 Entwicklungstendenzen und offene Fragen

Gegenseitige Anerkennung

326. Seitdem Ausbildungsengpässe beim Vorbereitungsdienst für Lehrer bestehen und in einigen Lehrämtern die Zahl der Lehramtsbewerber diejenige der nach den Stellenplänen möglichen Einstellungen übersteigt, sind mehrfach Fälle bekanntgeworden, in denen Lehramtsprüfungen anderer Bundesländer bei der Aufnahme in den Vorbereitungsdienst (Erste Staatsprüfung) oder bei der Bewerbung um eine Lehrerstelle (Zweite Staatsprüfung) nicht oder nur teilweise anerkannt wurden. Auch bei der Versetzung von Lehrern in den Schuldienst anderer Bundesländer haben sich Schwierigkeiten ergeben. Zu derartigen Fällen liegen zum Teil Gerichtsentscheidungen vor oder stehen aus.

Soweit sich dies nach den bekanntgewordenen Fällen beurteilen läßt, sind insbesondere in denjenigen Fällen Anerkennungsprobleme entstanden, in denen die Bewerbung für den Eintritt in den Vorbereitungsdienst nicht in demselben Bundesland erfolgt, in dem auch die Erste Staatsprüfung abgelegt wurde. Bemerkenswert erscheint auch, daß derartige Anerkennungsschwierigkeiten nicht in einem vergleichbaren Umfang aufgetreten waren, als noch keine Kapazitätsengpässe im Vorbereitungsdienst und bei der Lehrereinstellung bestanden. In den sogenannten Mangelfächern (Sonderpädagogischer Bereich, Musik, Sport) sind dementsprechend noch keine Ablehnungsfälle bekanntgeworden.

327. Die Nichtanerkennung von Lehramtsprüfungen oder von Teilen dieser Prüfungen wird teilweise mit dem unterschiedlichen Fächerkanon in der Ausbildung sowie in den Lehrämtern und mit der unterschiedlichen Qualität der Lehrerausbildung begründet. Eine wichtige Rolle spielt aber auch die Tatsache, daß bestimmte Lehrämter nur in einigen Bundesländern bestehen. Dies gilt auch, aber nicht nur, für die Lehrämter nach der Stufenausbildung.

Besonders deutlich wird dies bei dem nur in einigen Ländern (z. B. in Hessen) angebotenen Lehramt an der Grundschule. Schwierigkeiten können hier in allen Ländern entstehen, die ein Lehramt an Grundschulen nicht kennen und statt dessen ein Lehramt an der Grund- und Hauptschule vorsehen (z. B. Schleswig-Holstein).

Vergleichbare Probleme bestehen auch bei Bewerbern, die die Erste Staatsprüfung für das Gewerbelehramt oder Handelslehramt in einem Land bestanden haben, in dem ein Fachhochschulabschluß mit einer bestimmten Anzahl von Semestern auf die Studienzeit angerechnet wird. In anderen Ländern ist diese Anrechnung nicht vorgesehen; in diesen Ländern wird die Erste Staatsprüfung zum Teil nicht anerkannt.

Durch derartige Mobilitätshindernisse wird im übrigen auch eine erschöpfende Nutzung der Ausbildungskapazitäten im Vorbereitungsdienst für Lehrer erschwert; eine umfassende Nutzung der Ausbildungsplätze setzt nämlich auch einen überregionalen Kapazitätsausgleich voraus.

328. Zu allen diesen Fragen, die künftig, auch bei weiterer Einführung der Stufenlehrerausbildung und anhaltenden oder zunehmenden Kapazitätsengpässen, an Bedeutung gewinnen werden, enthalten die bislang getroffenen Vereinbarungen der Kultusministerkonferenz keine Regelung. Es ist auch nicht abzusehen, ob und ggf. wann eine Einigung zwischen den Ländern erfolgen kann.

329. Die Anerkennungsprobleme haben eine, auch über die Einzelfälle hinausgehende, Bedeutung für die Gestaltung des Auswahlverfahrens in Numerus-clausus-Studiengängen, die zur Ersten Staatsprüfung für Lehrämter führen. Bei dem Auswahlverfahren wird bislang davon ausgegangen, daß die Wahl des Studienortes für die Verwendbarkeit der Abschlüsse im gesamten Bundesgebiet keine oder jedenfalls keine ins Gewicht fallende Bedeutung habe. Inhaltlich gleiche oder „verwandte" Studiengänge wurden dementsprechend demselben Auswahlverfahren zugeordnet. In **ein** Auswahlverfahren wurden z. B. aufgenommen das Studienfach „Geographie" unter der Abschlußart „Erste Staats-

prüfung für das Lehramt an Gymnasien" und das Studienfach „Erdkunde" unter den Abschlußarten „Erste Staatsprüfung für das Lehramt für die Mittel- und Oberstufe" (Hessen) und „Erste Staatsprüfung für das Lehramt für die Sekundarstufe II" (Nordrhein-Westfalen). Daß in diesen Fällen aber die Verwendbarkeit der Abschlüsse auch in anderen Bundesländern nach der zur Zeit erkennbaren Anerkennungspraxis nicht gesichert ist, liegt auf der Hand.

Künftige Regelung durch Bundesrecht

330. Die **allgemeinen** laufbahnrechtlichen Vorschriften des Beamtenrechtsrahmengesetzes sind wegen der Besonderheiten der Lehrerausbildung nicht geeignet, eine Vereinheitlichung in diesem Bereich herbeizuführen. Eine Vereinheitlichung könnte jedoch durch eine Ergänzung der Vorschriften des Beamtenrechtsrahmengesetzes über die Vor- und Ausbildung aufgrund des Artikel 75 Nr. 1 des Grundgesetzes erreicht werden.

331. Das Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung zur Wahrung der Rechtseinheitlichkeit und der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse kann den Bundesgesetzgeber auch bei einem auf die Rahmenkompetenz gestützten Gesetzgebungswerk zu einer **Vollregelung** mit unmittelbarer Wirkung legitimieren. Dies wird vor allem dann der Fall sein, „wenn an der einheitlichen Regelung dieser Frage ein besonders starkes und legitimes Interesse besteht" (BVerfGE 43, 291 ff., 343). Da die Dauer der Lehrerausbildung in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich ausgestaltet ist und deren unterschiedliche Länge mit dazu beigetragen hat, daß Lehramtsprüfungen nicht mehr in allen Ländern gegenseitig anerkannt werden, besteht ein besonders starkes Interesse an einer einheitlichen bundesgesetzlichen Regelung über die Dauer der Lehrerausbildung. Im Gegensatz zu den früher bestehenden Erwartungen kann nach der Entwicklung seit 1973 auch nicht mehr davon ausgegangen werden, daß der Bildungsgesamtplan zu einer Vereinheitlichung führen wird.

332. Durch Ergänzung der Vorschriften des Beamtenrechtsrahmengesetzes könnten die Dauer des Studiums und die Dauer des Vorbereitungsdienstes für die verschiedenen lehrberuflichen Laufbahnen und Lehrämter geregelt und damit die Voraussetzungen für die wirksamere Anwendung des § 122 des Beamtenrechtsrahmengesetzes geschaffen werden.

333. Eine derartige Vereinheitlichung ist nicht nur erforderlich, um die bei der Lehrerausbildung im Hinblick auf Freizügigkeit und Mobilität aufgetretenen Probleme zu lösen. Sie ist auch notwendig, um ein Mindestmaß an Vergleichbarkeit und Einheitlichkeit im öffentlichen Dienst des Bundes, der Länder, Gemeinden und anderer Körperschaften des öffentlichen Rechts, auch hinsichtlich der Besoldungsstruktur, zu gewährleisten. Die zur Wahrung dieser Einheitlichkeit im öffentlichen Dienst bestehenden Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes können ihre Funktion nicht erfüllen, wenn aus ihrem Regelungsbereich die auch in quantitativer Sicht bedeutende Gruppe der lehrberuflichen Laufbahnen und Lehrämter — selbst bei der Gestaltung der **Grundbedingungen**, wie bei der Bestimmung der Dauer des Studiums und des Vorbereitungsdienstes — ausgeschlossen würde.

334. Dabei ist auch zu berücksichtigen, daß die Ländervorschriften über die Lehrerausbildung nicht im einzelnen, vor allem bei der Gestaltung der Ausbildungsinhalte, übereinstimmen müssen, um das mit der Ergänzung der Regelungen des Beamtenrechtsrahmengesetzes angestrebte Ziel einer gegenseitigen Anerkennung vergleichbarer Lehramtsabschlüsse zu erreichen. Sowohl eine schulartbezogene Ausbildung als auch eine Stufenlehrerausbildung wären mit einer derartigen Rahmenregelung vereinbar. Der aus verfassungsrechtlichen **und** bildungspolitischen Gründen notwendige weite Spielraum für unterschiedliche Ausbildungsvorschriften der Länder bleibt bei einer bundesrechtlichen Regelung der Dauer des Studiums und der Dauer des Vorbereitungsdienstes erhalten. Wenn über die vorhandenen oder geplanten Ausbildungssysteme hinaus — die z. B. bei der Stufenlehrerausbildung von einer beschränkten Anzahl an **in einem Kernbereich übereinstimmenden** Regelungsmodellen ausgehen — künftig etwa eine weitergehende, grundsätzliche Neuordnung der Lehrerausbildung angestrebt werden sollte, könnte auch einer solchen Entwicklung durch eine Änderung des Beamtenrechtsrahmengesetzes entsprochen werden.

Notwendige gesamtstaatliche Entscheidungen

335. Um ein Mindestmaß an Einheitlichkeit und Vergleichbarkeit in der Lehrerausbildung und an Freizügigkeitsvoraussetzungen zu sichern, müssen die Dauer des Studiums und der schulpraktischen Ausbildung in den Grundzügen nach einheitlichen Maßstäben geregelt werden.

Damit kann gewährleistet werden, daß die in den verschiedenen Lehrerausbildungsmodellen erworbenen, jeweils vergleichbaren Abschlüsse im gesamten Bundesgebiet anerkannt werden. Eine einheitliche **inhaltliche** Ausgestaltung und Entscheidung über die Einführung der Stufenlehrerausbildung durch Bundesrecht ist dafür nicht erforderlich.

Eine derartige Regelung kann nach Artikel 75 Nr. 1 des Grundgesetzes vom Bundesgesetzgeber getroffen werden; eine bundesgesetzliche Regelung ist, nachdem der Bildungsgesamtplan nicht zu einer Vereinheitlichung geführt hat, auch notwendig.

B. Bundesstaatliche Aufgabenverteilung im Bildungswesen und Vorschläge für eine Neuordnung

1 Strukturfragen im Bildungswesen und Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse

Notwendige gesamtstaatliche Entscheidungen

336. Die Darstellung der Strukturprobleme in den von der Regierungserklärung 1976 genannten Bereichen zeigt, daß in den folgenden Gebieten des Bildungswesens einheitliche Entscheidungen für das gesamte Bundesgebiet erforderlich sind, wenn ein Mindestmaß an Freizügigkeitsvoraussetzungen und an gleichen Chancen für alle Bürger innerhalb des Bildungswesens und in der Berufswelt gewahrt werden soll:

— Die **Bildungspflicht**dauer und die Ausgestaltung des 10. Bildungsjahres müssen in den Grundzügen einheitlich geregelt werden.

— Beim **Übergang von der Grundschule** in die Mittelstufe sind in den Grundzügen bundeseinheitlich zu regeln

— die Entscheidung über den Zeitpunkt (Abschluß der Klasse 4, der Klasse 6 oder 7), bis zu dem in erster Linie die Erziehungsberechtigten über die Wahl einer weiterführenden Schulart entscheiden,

— die Ausgestaltung des daran anschließenden Überprüfungsverfahrens (Schulgutachten, Auswahlprüfung, Erprobungszeit),

— die Anerkennung dieser Überprüfungsentscheidung in allen Ländern.

— Bei den **Übergängen und Abschlüssen des Sekundarbereichs I** (Mittelstufe) ist ein in den Grundzügen einheitliches Übergangs- und Abschlußsystem erforderlich. Die nach ihrem Bildungsziel vergleichbaren Abschlüsse müssen in allen Bundesländern anerkannt werden und zu vergleichbaren Übergangsberechtigungen führen. Die wichtigsten Abschlußarten müssen in der Regel in allen Ländern angeboten werden. Nicht erforderlich ist demgegenüber, daß auch die Bildungsgänge, die zu den Abschlüssen führen, im einzelnen einheitlich gestaltet werden. Unterschiedlich geregelt werden kann auch die organisatorische Zuordnung zu bestimmten Schularten oder zu Bildungsgängen im dualen System.

— Bei den **Übergängen und Abschlüssen des Sekundarbereichs II** (Oberstufe) ist eine in den Grundzügen einheitliche Gestaltung des Übergangs- und Abschlußsystems notwendig, das alle berufs- und studienqualifizierenden Bildungsgänge und die Hochschulzulassung einbeziehen muß. Ein einheitliches Übergangs- und Abschlußsystem setzt voraus, daß die nach ihrem Bildungsziel vergleichbaren Abschlüsse im gesamten Bundesgebiet anerkannt werden sowie zu vergleichbaren Übergangsberechtigungen führen und daß die berufliche Bildung als gleichwertiger Bestandteil des Bildungswesens in die Oberstufe einbezogen wird.

Die wichtigsten Abschlußarten müssen in der Regel in allen Ländern angeboten werden.

Nicht erforderlich ist demgegenüber, daß die zu den Übergängen und Abschlüssen führenden Bildungsgänge im einzelnen einheitlich gestaltet werden. Unterschiedlich geregelt werden kann auch die organisatorische Zuordnung zu bestimmten Schularten oder zu Bildungsgängen im dualen System.

— Im **Hochschulbereich** ist eine in den Grundzügen bundeseinheitliche Gestaltung des Übergangs von der Fachhochschule an die wissenschaftlichen Hochschulen sowie eine Regelung erforderlich, die die Gleichwertigkeit und gegenseitige Anerkennung der im Bildungs- und Qualifikationsziel übereinstimmenden Abschlüsse auch unter verschärften Wettbewerbsbedingungen um Arbeitsplätze gewährleistet.

— Auch in der **Weiterbildung** muß, wie bei den entsprechenden Abschlüssen der Erstausbildung, die Vergleichbarkeit und gegenseitige Anerkennung der in andere Bildungsgänge weiterführenden und der berufsqualifizierenden Abschlüsse im gesamten Bundesgebiet gesichert werden; eine grundlegende Neuordnung des Verhältnisses von Erstausbildung und Weiterbildung kann auf die Dauer nur nach im gesamten Bundesgebiet einheitlichen Grundsätzen durchgeführt werden.

— Die notwendige **Abstimmung der Ausbildungsinhalte in der beruflichen Bildung** setzt einheitliche Entscheidungen über die Gestaltung der Ausbildungsinhalte voraus. Erforderlich ist dafür vor allem, daß

— die Ausbildungsinhalte im dualen System (Ausbildungsordnungen und Rahmenlehrpläne) und die Aufgabenverteilung zwischen den verschiedenen Lernorten in Betrieb, einschließlich der überbetrieblichen Ausbildungsstätten, und Schule einheitlich gestaltet werden,

- die Inhalte des vollzeitschulischen Berufsgrundbildungsjahres (sowie der entsprechenden Angebote in Berufsfachschulen) und der beruflichen Grundbildung im dualen System so weit übereinstimmen, daß ein vergleichbarer Ausbildungsstand erreicht wird; die organisatorische Zuordnung der Grundbildung zum dualen System oder zur Schule kann demgegenüber unterschiedlich, vor allem nach den jeweiligen Anforderungen des Berufsfeldes, gestaltet werden;
- vergleichbare berufsqualifizierende Bildungsgänge unabhängig von den Lernorten (im dualen System oder in Vollzeitschulen) zu gleichwertigen, im gesamten Bundesgebiet anerkannten Abschlüssen führen.

— In der **Lehrerausbildung** müssen die Dauer des Studiums und die Dauer der schulpraktischen Ausbildung in den Grundzügen nach einheitlichen Maßstäben geregelt werden. Damit kann gewährleistet werden, daß die nach den verschiedenen Lehrerausbildungsmodellen erworbenen, jeweils vergleichbaren Abschlüsse im gesamten Bundesgebiet anerkannt werden.

Freizügigkeit und Chancengleichheit

337. In denjenigen Bereichen des Bildungswesens, in denen Freizügigkeit und Mobilität durch die unterschiedlichen Regelungen der einzelnen Bundesländer bereits heute beeinträchtigt sind, werden die Folgen der Auseinanderentwicklung im Bildungswesen und die Notwendigkeit, ein Mindestmaß an Einheitlichkeit zu wahren, besonders deutlich. Von Bundesland zu Bundesland voneinander abweichende Regelungen, z. B. beim Übergang von der Grundschule in die Mittelstufe, bei den Mittel- und Oberstufenabschlüssen und in der Lehrerbildung, behindern nicht nur diejenigen Bürger (bzw. deren Kinder oder Ehepartner), die — aus beruflichen Gründen — von einem Bundesland in ein anderes **tatsächlich** umziehen. Vielfach wird bereits der **Entschluß** über einen möglichen Wohnortwechsel oder eine berufliche Veränderung von der Überlegung mitbestimmt werden, ob die damit verbundenen und durch unterschiedliche Gestaltungen im Bildungswesen begründeten Nachteile in Kauf genommen werden können. Die Zahl der durch die Auseinanderentwicklung im Bildungswesen bei einem Wohnortwechsel in einem gegebenen Jahr unmittelbar „Betroffenen" mag, soweit sie überhaupt nach zuverlässigen statistischen Kriterien abgrenzbar ist, im Verhältnis zur Gesamtzahl der Bevölkerung gering erscheinen. Ganz anders stellt sich dieses Problem dar, wenn man sich die Dauer des Bildungsgangs für den einzelnen insgesamt vergegenwärtigt und mit den Möglichkeiten oder auch Notwendigkeiten für die Familien in Beziehung setzt, sich beruflich oder im Wohnort zu verändern. Gleichwohl ist eine auf Zahlen bezogene, ausschließlich „quantitative" Betrachtung der Bedeutung des Problems sowohl für den einzelnen Bürger als auch für die gesamte Bevölkerung nicht angemessen.

Eine Prüfung, ob und inwieweit durch unterschiedliche Regelungen im Bildungswesen Freizügigkeit und Mobilität im Bundesgebiet eingeschränkt werden, gibt nämlich nur in einem — quantitativ weniger bedeutsamen — **Grenzfall** eine Antwort auf die weitergehende Frage, ob wenigstens die **Mindest**voraussetzungen für die auch in einem Bundesstaat notwendige Chancengleichheit im Bildungswesen und bei der beruflichen Mobilität gewahrt sind.

Freizügigkeit im Wirtschaftsverkehr, bei der Wohnortwahl und Mobilität auf dem Arbeitsmarkt sind wesentliche Ziele eines demokratischen Staatswesens und auch der supranationalen Zusammenarbeit im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften. Zumindest für die kleineren Räume der westeuropäischen Nationalstaaten und unter den Bedingungen des deutschen Bildungswesens, in dem, wie in allen kontinentaleuropäischen Ländern, Bildungsabschlüssen eine wesentliche Bedeutung für die Berufswegentscheidung zukommt, setzen Freizügigkeit, berufliche Mobilität und ein Mindestmaß an Chancengleichheit bei den Bildungsmöglichkeiten auch einheitliche Grundentscheidungen in bestimmten Gebieten des Bildungswesens voraus. Solche Grundentscheidungen sind insbesondere in einer Gesellschaft erforderlich, die sich in einem raschen Wandlungsprozeß der Lebensbedingungen und der Arbeitswelt befindet. Dieser Prozeß, der alle Schichten und Altersgruppen der Bevölkerung betrifft, würde durch starre, unübersichtliche oder perfektionistische Regelungen in wichtigen Lebensbereichen erheblich beeinträchtigt.

Bildungs- und Beschäftigungssystem

338. Bereits bei der Darstellung der Mittel- und Oberstufenübergänge und -abschlüsse [26]) wurde der Zusammenhang zwischen der Gestaltung der Übergänge und Abschlüsse im Bildungswesen, die weitgehend das „Angebot" des Bildungswesens bestimmt, und dem Beschäftigungssystem deutlich. Die Übergänge und Abschlüsse der Mittel- und Oberstufe nehmen in dieser Beziehung keine Sonderstellung im Bildungswesen ein. Auch die Gestaltung des Übergangs von der Grundschule in ein gegliedertes Schulwesen und Fragen der Durchlässigkeit im Schulwesen allgemein beeinflussen nicht nur die Nachfrage nach berufsqualifizierender Ausbildung und Hochschulbildung, sondern zeitlich versetzt das Angebot des Bildungswesens an den Arbeitsmarkt. Das Bildungswesen einschließlich der Weiterbildung wirkt insgesamt als eine Einheit, bei der inhaltliche oder quantitative Veränderungen in einem Teilgebiet unmittelbar oder mittelbar auch die übrigen Bildungsbereiche betreffen und auch das Beschäftigungssystem beeinflussen.

339. Eine nahtlose „Passung" des Verhältnisses von Bildungs- und Beschäftigungssystem ist aus verschiedenen Gründen nicht möglich und auch nicht sinnvoll. Selbst im öffentlichen Dienst sind mehrere Jahre umfassende, einigermaßen sichere und ge-

[26]) Vgl. Teil A, Kapitel 3, S. 27 und Kapitel 4, S. 37 f.

naue Prognosen zum Umfang und zur Art des Arbeitsplatzangebots in vielen Fällen nicht möglich. Das Arbeitsplatzangebot im öffentlichen Dienst ist unter anderem von politischen Prioritätsentscheidungen über die Staatsaufgaben und -ausgaben abhängig, die — auch um der Entscheidungsfreiheit der Parlamente willen, die nach Wahlen jeweils über ein neues Wählermandat verfügen — nicht über beliebig lange Zeiträume mit hinreichender Bestimmtheit und starrer Bindung für die Zukunft festgelegt werden können.

Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang auch, daß sich Entscheidungen über die Gestaltung der Bildungsangebote erst nach Ablauf eines längeren Zeitraums auf die Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt auswirken. Die Dauer der Bildungsgänge (einschließlich der beruflichen Bildung im dualen System) bis zum frühest möglichen Zeitpunkt der Aufnahme einer Berufstätigkeit beträgt in der Regel mindestens zwölf Jahre, bei Hochschulabsolventen (einschließlich eines staatlichen Vorbereitungsdienstes) häufig über zwanzig Jahre. Über derartige Zeiträume hinweg ist, selbst in planwirtschaftlich organisierten Staaten, eine einigermaßen sichere und sinnvolle wechselseitige „Ausrichtung" des Angebots an Ausgebildeten auf den Bedarf von Staat und Wirtschaft nicht möglich. Eine derartige Ausrichtung würde im übrigen auch eine flexible Reaktion auf strukturell oder konjunkturell bedingte Veränderungen im Arbeitsplatzangebot und -bedarf ausschließen.

340. Abgesehen von prognostischen Unsicherheiten und den übrigen geschilderten Nachteilen widerspräche eine ausschließlich am Bedarf orientierte Steuerung des Zugangs zu bestimmten Ausbildungsgängen und Berufen auch der in ihrem Kern grundrechtlich geschützten Entscheidungsfreiheit des einzelnen; mit dieser Entscheidungsfreiheit sind zwar die **Eignung** überprüfende Qualifikationsanforderungen für den Zugang zu Bildungsgängen, nicht aber ausschließlich an Bedarfsplanungen orientierte Zugangshindernisse zu vereinbaren [27]).

341. Unabhängig von diesen grundsätzlichen Erwägungen, die gegen eine starre wechselseitige Koppelung des Bildungs- und Beschäftigungssystems sprechen, ist andererseits ohne weiteres erkennbar, daß die Gestaltung der Übergänge und Abschlüsse im Bildungswesen, insbesondere auch beim Übergang vom allgemeinbildenden Schulwesen in die Berufsbildung, die Wechselwirkungen zwischen Bildungs- und Beschäftigungssystem berücksichtigen muß. Eine vorausschauende Politik, die auch die Kapazitätsbelastung z. B. in der beruflichen Bildung und im Hochschulbereich zu beachten hat und im Hinblick auf die Arbeitsmarktentwicklung **Orientierungshilfen** für die Jugendlichen und die Arbeitgeber geben muß, wird sehr erschwert, wenn das Bildungswesen wenig durchschaubaren, scheinbar widersprüchlichen und zufälligen Regelungen unterliegt, deren ungewollte Wirkungen innerhalb und außerhalb des Bildungswesens häufig erheblich sind.

Einheitlichkeit, Vielfalt und Wettbewerb

342. Über die Notwendigkeit, in den in diesem Bericht dargestellten Bereichen

— der Regelung der Bildungspflicht,

— der Gestaltung der Übergänge und Abschlüsse im Bildungswesen,

— der Gestaltung der Inhalte der beruflichen Bildung und

— der Lehrerausbildung

einheitliche Regelungen für das gesamte Bundesgebiet zu schaffen bzw. zu erhalten, besteht, wie die Vereinbarungen der Kultusministerkonferenz und der Regierungen der Länder sowie Bund-Länder-Abkommen zeigen, im Grundsatz weitgehend Übereinstimmung. Die Sachproblematik in den einzelnen Gebieten, z. B. bei der Abstimmung der Inhalte der beruflichen Bildung in Betrieb und Schule, macht deutlich, daß für bestimmte Bereiche im Interesse der betroffenen Jugendlichen, der Mobilität im Bundesgebiet und der Chancengleichheit nur eine einheitliche Gestaltung in Betracht kommen kann. Eine gesamtstaatliche Abstimmung ist insbesondere auch notwendig, um den Angehörigen der geburtenstarken Jahrgänge ein qualifiziertes Ausbildungsangebot zu sichern. Diese Aufgabe ist in allen Bildungsbereichen, in der Schule, in der beruflichen Bildung, in der Hochschule und in der Weiterbildung, und allen für die Bildungs- und Beschäftigungspolitik Verantwortlichen — in Bund und Ländern, dem Staat und der Wirtschaft — gestellt.

343. Abgesehen von der Lehrerausbildung und **Teil**bereichen der Hochschulabschlüsse sowie der beruflichen Bildung bestehen in den im Bericht behandelten Gebieten keine Bundeszuständigkeiten. Nur bei der Lehrerausbildung reichen die vorhandenen Bundeskompetenzen für die notwendige einheitliche Gestaltung der Dauer des Studiums und der Dauer der schulpraktischen Ausbildung aus (die sich allerdings nicht auf die Regelung der Ausbildungsinhalte erstrecken). Nach der zur Zeit geltenden Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern kann die notwendige Einheitlichkeit in allen übrigen Bereichen nur durch Vereinbarungen zwischen den Ländern — und zwischen Bund und Ländern — hergestellt werden.

344. Nach den vorliegenden Erfahrungen bestehen begründete Zweifel, ob das bestehende Vereinbarungssystem der Regierungen von Bund und Ländern ausreicht, um rechtzeitig die notwendigen Entscheidungen zu treffen. Die Auswirkungen von „Nicht-Entscheidungen" oder von zu späten Entscheidungen sind in ihren Folgen kaum zu übersehen. Das Bundesverfassungsgericht hat auf die Gefahren hingewiesen, die damit verbunden sein

[27]) Vgl. zur Gesamtproblematik auch die Antwort der Bundesregierung vom 29. August 1977 auf die Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU betr. Berufsaussichten junger Hochschulabsolventen; Drucksache 8/860.

können, „daß Angehörige der geburtenstarken Jahrgänge zunehmend das Gefühl gewinnen, eigentlich überflüssig zu sein, und daß auf diese Weise der im Grundgesetz postulierten Freiheitlichkeit, die wesentlich von den Möglichkeiten beruflicher Existenzsicherung und Entfaltung bestimmt wird, Schaden droht" [28]).

345. Die Notwendigkeit, gesamtstaatlich abgestimmte Entscheidungen zumindest in bestimmten, für die Gestaltung des Ausbildungsangebots und für die Verwirklichung eines Mindestmaßes an Chancengleichheit für alle Bürger wichtigen Strukturfragen im **gesamten** Bildungswesen zu treffen, besteht nicht nur für die Zeit der geburtenstarken Jahrgänge, in der die demographische Entwicklung das Bildungs- und das Beschäftigungssystem vor besondere Belastungen stellt.

346. Die Wahrung eines Mindestmaßes an einheitlichen Rahmenbedingungen im Bildungswesen und damit auch an Freizügigkeitsvoraussetzungen, die Aufgabe, das Bildungs- und Beschäftigungssystem, soweit dies im Rahmen einer flexiblen gegenseitigen Orientierung sinnvoll und möglich ist, besser aufeinander abzustimmen, und — allgemein — die Entscheidungsfähigkeit im Bundesstaat sind Maßstäbe, die unabhängig von aktuellen Entscheidungszwängen bei der Bewertung einer demokratischen bundesstaatlichen Ordnung zu berücksichtigen sind.

347. Auf der anderen Seite ist, wie die Einzelergebnisse des Berichts ebenfalls zeigen, eine umfassende Vereinheitlichung im Bildungswesen der Bundesrepublik Deutschland weder notwendig noch wünschenswert. Auch in den von der Regierungserklärung 1976 genannten Gebieten ist der Bedarf an einheitlichen Regelungen auf ein bestimmtes Mindestmaß struktureller Entscheidungen (z. B. Vergleichbarkeit und Anerkennung der wichtigsten Abschlußarten) beschränkt. Organisationsfragen, wie die Entscheidung für oder gegen das gegliederte Schulwesen bzw. die Gesamtschule, oder die Inhalte der Bildungsgänge (abgesehen von der beruflichen Bildung) müssen z. B. nicht im Bundesgebiet einheitlich geregelt werden.

348. Im Bildungswesen der Bundesrepublik Deutschland sind in bestimmten, vor allem für die Freizügigkeit, die Mobilität und die Chancengleichheit im Bildungswesen wichtigen Grundfragen einheitliche Regelungen notwendig; diese Regelungen dürfen aber auf der anderen Seite nicht die Vielfalt im einzelnen Bildungsangebot und einen Wettbewerb der Länder um neue Modelle und Verbesserungen im Bildungswesen ausschließen.

349. Über die Abgrenzung zwischen den Gebieten, in denen einheitliche Regelungen notwendig sind, und denjenigen Aufgaben im Bildungswesen, die dem Wettbewerb der Bundesländer vorbehalten sein sollten, besteht **im einzelnen** keine Übereinstimmung. Einige Grundsätze werden jedoch in der öffentlichen Diskussion allgemein anerkannt. So besteht weitgehend Einvernehmen darüber, daß die Verwaltung (einschließlich der Finanzierung) des Bildungswesens (in öffentlich-rechtlicher Trägerschaft) in der Regel keine im Bundesgebiet einheitliche Gestaltung voraussetzt; die Regelung der Schulaufsicht, die Entscheidung über den Standort einer Bildungseinrichtung, über die innere Schulorganisation oder über die Ausstattung der Schulen mit Personal und Sachmitteln sind Aufgaben, die von den **Ländern** wahrgenommen werden sollten und nicht auf Bundesebene gelöst werden müssen.

350. Bei der Gestaltung der Bildungsinhalte (der nicht-berufsbildenden Angebote) und bei der Gliederung des Schulwesens (Gesamtschule oder gegliedertes Schulwesen) gehen demgegenüber die Auffassungen über das notwendige Maß an Einheitlichkeit zum Teil auseinander. Gegen die Forderung nach einer einheitlichen Regelung in diesen Gebieten läßt sich insbesondere anführen, daß

— auch ohne eine im Bundesgebiet übereinstimmende Gestaltung dieser Bereiche das notwendige Mindestmaß an Freizügigkeitsvoraussetzungen gesichert werden kann,

— für unterschiedliche Gestaltungen im Bildungswesen ein genügend weiter Spielraum erhalten bleiben muß, damit im polilitschen Wettbewerb zwischen den Ländern neue Wege erprobt und Verbesserungen eingeführt werden können,

— die bundesstaatliche Aufgabenverteilung des Grundgesetzes die Verwaltung, einschließlich der Organisation und Finanzierung, in der Regel den Ländern vorbehält und damit die Möglichkeit unterschiedlicher Gestaltungen in diesem Bereich voraussetzt.

351. Schließlich ist auch zu berücksichtigen, daß, unabhängig von der Aufgabe, ein Mindestmaß an Einheitlichkeit, vor allem bei der Regelung der Bildungspflicht, der Gestaltung der Übergänge und Abschlüsse sowie der Inhalte der beruflichen Bildung, zu sichern, Vielfält im Bildungsangebot notwendig ist, um den unterschiedlichen Interessen und Begabungen der Jugendlichen gerecht zu werden. Ob und inwieweit in der Bundesrepublik Deutschland ein vielfältig gestaltetes Bildungsangebot besteht, ist allerdings nur in geringem Umfang davon abhängig, welche Fragen für das Bundesgebiet einheitlich geregelt und auf welcher Ebene — auf der Ebene des Gesamtstaates oder der Länder — die Entscheidungen über die Gliederung des Bildungswesens getroffen werden. Nach geltendem Verfassungsrecht sind für diese Entscheidung im wesentlichen die einzelnen Bundesländer zuständig.

2 Parlamentarische Entscheidung und Kontrolle im Bildungswesen

Parlaments- und Gesetzesvorbehalt

352. In den vergangenen Jahren hatten das Bundesverfassungsgericht und Verwaltungsgerichte häu-

[28]) BVerfGE 43, 291 ff., 326

figer über die Frage zu entscheiden, ob und inwieweit Regelungen im Bildungswesen durch **Gesetz,** und nicht nur durch Rechtsverordnung oder Verwaltungsvorschrift, erfolgen müssen.

Das Bundesverfassungsgericht hat hierzu den Grundsatz aufgestellt, daß **das Rechtsstaatsprinzip und das Demokratieprinzip des Grundgesetzes den Gesetzgeber verpflichten, die wesentlichen Entscheidungen im Schulwesen selbst — durch förmliches Gesetz — zu treffen und nicht der Schulverwaltung zu überlassen [29]).** Dieses Prinzip gilt insbesondere für den der staatlichen Gestaltung zugänglichen Bereich der Grundrechtsausübung.

Was im einzelnen im Sinne dieser Rechtsprechung als „wesentlich" anzusehen ist, ist in der höchstrichterlichen Rechtsprechung noch nicht abschließend geklärt.

Das Bundesverfassungsgericht hat zu den wesentlichen Entscheidungen z. B. „die wesentlichen Merkmale einer als Pflichtschule eingeführten Förderstufe" (Orientierungsstufe) [30]) oder auch die Regelung der Voraussetzungen und des Verfahrens für einen Schulausschluß [31]) gerechnet.

353. Der 51. Deutsche Juristentag (1976) hat eine Empfehlung beschlossen, nach der der Parlaments- und Gesetzesvorbehalt im Schulrecht „zur Konkretisierung der Grundrechte bei allen wesentlichen Schulangelegenheiten stärker als bisher verwirklicht werden" müsse. [32]) Je wesentlicher eine schulische Angelegenheit sei, um so bestimmter müsse die Aussage des Gesetzgebers sein. Seiner Regelung bedürften zumindest

„1. die Bildungs- und Erziehungsziele der Schule,
2. der allgemeine Lernzielkatalog,
3. der Fächerkatalog,
4. die organisatorische Grundstruktur der Schule, Schularten und Bildungsgänge, Mitbestimmung von Eltern und Schülern, Schülerselbstverwaltung,
5. die statusbildenden Normen, die den Schüler betreffen, die Schulaufnahme, die Schulverweisung, Schuldauer einschließlich Versetzung, Prüfungsanforderungen einschließlich Prüfungsverfahren und Bewertung von Prüfungsleistungen, Disziplinarmaßnahmen."

354. Obwohl im einzelnen noch ungeklärt ist, ob und inwieweit es durch Verfassungsrecht vorgeschrieben ist, alle diese Fragen durch förmliches Gesetz zu regeln, läßt sich doch aus der bisherigen Rechtsprechung mit hinreichender Sicherheit schließen, daß bei den in diesem Bericht behandelten Gebieten zumindest die Regelung

— der Bildungspflicht und
— der Übergänge und Abschlüsse im Bildungswesen in ihren wesentlichen Merkmalen vom Gesetzgeber selbst getroffen werden muß.

Auch in den übrigen von der Regierungserklärung genannten Bereichen, vor allem bei der Gestaltung der Inhalte der berufsqualifizierenden Bildungsgänge, ist nach dem Stand der Rechtsprechung und der verfassungsrechtlchen Diskussion wenigstens eine gesetzliche Ermächtigung für eine Regelung wesentlicher Fragen erforderlich [33]). Diese Ermächtigung muß wiederum hinreichend bestimmt und detailliert sein, um das „Rechtsetzungsprogramm" für den Bürger erkennbar zu machen, das nach der Ermächtigung zulässig sein soll. Dieser Grundsatz gilt nicht nur für schulische, sondern auch für außerschulische, staatlich geregelte Bildungsgänge.

355. Die Darstellung der in diesem Bericht behandelten Regelungsgebiete zeigt, daß vielfach gesetzliche Regelungen nicht oder jedenfalls nicht in ausreichendem Umfang vorhanden sind. Wie in anderen vergleichbaren Fällen (Regelungen zum Strafvollzug oder zur Vergabe von Studienfächern in Numerus-clausus-Studiengängen) ist nach den von der Rechtsprechung entwickelten Grundsätzen dem Gesetzgeber eine gewisse Übergangsfrist einzuräumen, in der die erforderlichen gesetzlichen Grundlagen zu schaffen sind; beim Erlaß **neuer** Vorschriften (mit wesentlichen Änderungen) ist allerdings der Parlaments- und Gesetzesvorbehalt unmittelbar zu beachten.

356. In der öffentlichen Diskussion über die Rechtsprechung zum Gesetzes- und Parlamentsvorbehalt im Bildungswesen ist zum Teil die Befürchtung geäußert worden, diese Rechtsprechung führe zu einer **„Verrechtlichung"** der Bildungspolitik, die durch ein perfektionistisch angelegtes Normensystem und die Verlagerung bildungspolitischer Entscheidungsfunktionen in die Zuständigkeit der Gerichte gekennzeichnet sei. Derartige Befürchtungen verkennen die Bedeutung der neueren Gerichtsentscheidungen und auch der Chancen, die sie eröffnen. Folge und Ziel der Rechtsprechung zum Gesetzes- und Parlamentsvorbehalt ist es nicht, in Bereichen, für die bisher **keine** Regelung bestanden, eine Neuordnung durch Rechtsnormen einzuleiten. Eine Vielzahl von Verordnungen, Erlassen und ähnlichen Regelungen der Regierungen und Verwaltungen, die im Bildungswesen — auch ohne Berücksichtigung des Gesetzesvorbehalts — bestehen und die Grundrechtsausübung gestalten, zeigt, daß es lediglich darum geht, daß bestimmte Entscheidungen vom Gesetzgeber selbst (und nicht mehr wie bisher in vielen Gebieten allein von den Regierungen und Verwaltungen) getroffen werden. Bei der damit eingeleiteten Entwicklung handelt es sich um eine Frage der Gewaltenteilung in der parlamentarischen Demokratie und eines wirksamen Grundrechtsschutzes, der voraussetzt, daß die Regelung grundrechtsbezogener Sachverhalte in „wesentlichen" Fragen der Volksvertretung vorbehalten bleibt.

---

[29]) BVerfG vom 22. Juni 1977 — 1 BvR 799/76 — S. 22; BVerfGE 41, 251 ff., 260; ebenso BVerwGE 47, 201 ff.
[30]) BVerfGE 34, 165 ff.
[31]) BVerfG vom 27. Januar 1976 — 1 BvR 2325/73 — S. 11 f.
[32]) Verhandlungen des 51. Deutschen Juristentages, Bd. II, Sitzungsberichte, S. M 230 ff.
[33]) Vgl. Verhandlungen des 51. Deutschen Juristentages, Bd. I, Gutachten C, erstattet von Oppermann, S. 49 ff.

357. Die Befürchtung, daß über die Rechtsprechung zum Gesetzes- und Parlamentsvorbehalt die Gerichte künftig **selbst** bildungspolitische Entscheidungen treffen könnten, ist daher ebenfalls unbegründet. Die Rechtsprechung zum Gesetzes- und Parlamentsvorbehalt enthält nur Aussagen zu der Frage, wer in einer parlamentarischen Demokratie bestimmte Entscheidungen zu treffen hat, nicht aber auch dazu, **wie** diese Entscheidungen inhaltlich zu gestalten sind.

358. Diese Rechtsprechung zwingt im übrigen die **Parlamente nicht** zu einer alle **Einzelheiten** regelnden, starren Gesetzgebung. Es besteht vielmehr die Möglichkeit, daß durch eine stärkere parlamentarische Legitimation bildungspolitischer Entscheidungen und durch eine klar und verständlich gefaßte Normsetzung der in manchen Bereichen des Bildungswesens festzustellenden Neigung zu einer unübersichtlichen und für den Bürger kaum noch durchschaubaren, „perfektionistischen" Detailregelung entgegengewirkt wird. Eine Regelung durch das Parlament, das sich der öffentlichen Auseinandersetzung bereits vor dem Normerlaß zu stellen hat, und **konkrete** gesetzliche Ermächtigungen, die auch die Form (Rechtsverordnung) und damit die Publizität der von der Exekutive zu erlassenden Vorschriften regeln, begründen zumindest die **Chance** zu einer eindeutigen, klaren und auch der öffentlichen Kritik zugänglichen Rechtsetzung. Schließlich ist es für die politische Willensbildung in der Bundesrepublik Deutschland von Bedeutung, wenn künftig mehr als bisher wichtige bildungspolitische Fragen nicht allein von den Regierungen und Verwaltungen, sondern vor allem von den vom Volk gewählten Parlamenten entschieden werden.

Überregionale Regierungskoordinierung und Stellung der Parlamente

359. Die Notwendigkeit, den Parlaments- und Gesetzesvorbehalt stärker als bisher zu beachten, muß auf der anderen Seite jedoch vor allem in denjenigen Gebieten der Länderzuständigkeit, in denen eine im Grundsatz für das Bundesgebiet einheitliche Regelung notwendig ist, zu Entwicklungen führen, die unter verfassungspolitischen Gesichtspunkten als problematisch angesehen werden können und auch bei der Bewertung der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern zu berücksichtigen sind.

360. Bereits die bislang geübte überregionale Koordinierung der Landesregierungen, die noch davon ausging, daß wesentliche Bereiche des Bildungswesens von der Exekutive allein durch **Verwaltungsvorschriften** geregelt werden können, war durch einen Mangel an parlamentarischer Kontrolle und Legitimation gekennzeichnet. Die Koordinierung setzt (jedenfalls in der Regel) einstimmige Beschlüsse voraus, die nur zustande kommen können, wenn in der Sache und in der Formulierung ein Kompromiß gefunden wird. Die Landesparlamente stehen dabei vor der Alternative, entweder diese Kompromißentscheidungen hinzunehmen und damit auf ihr Kontrollrecht, das auch gegenüber dem Verwaltungshandeln der Regierung besteht, praktisch zu verzichten oder durch ein abweichendes Votum (eine abweichende gesetzliche Regelung) die durch die Verwaltungsvereinbarungen der Regierungen angestrebte Einheitlichkeit zu gefährden. Ob und inwieweit eine **andere** Kompromißvereinbarung als die von den Regierungen tatsächlich beschlossene möglich gewesen wäre, können die Parlamente dabei nicht aus eigener Kenntnis beurteilen. Selbst den Regierungen (oder den beteiligten Ministern) bleibt, nach der notwendigen Vorbereitung einer Vereinbarung durch Verhandlungen **unterhalb** der politischen Ebene (etwa in Fachausschüssen, denen Beamte aus den Ministerien der verschiedenen Länder angehören), häufig nur ein geringer Spielraum für politische Alternativentscheidungen. In diesen Verhandlungen zur Vorbereitung eines Abkommens müssen nämlich — notwendigerweise — oft später kaum noch, und jedenfalls nicht ohne Zeitaufwand, zu ändernde Vorentscheidungen getroffen werden, über die die Minister und Regierungen zwar unterrichtet sind, die sie aber **nicht selbst** beschlossen haben.

361. Der **Bürger und Wähler** kann bei diesen Vereinbarungen ohnedies nicht mehr durchschauen und beurteilen, welcher Regierung in welchem Umfang die damit getroffene Entscheidung tatsächlich zugerechnet werden kann. Wenn schon die Parlamente ihr Kontrollrecht gegenüber den Regierungen nicht wirksam ausüben können, so fehlen erst recht dem Wähler die notwendigen Grundlagen für ein politisches Urteil, mit dem er der in einer Vereinbarung getroffenen sachlichen Regelung zustimmen oder sie ablehnen kann. Ein Wechsel der Mehrheit in einem Landesparlament nach einer Landtagswahl und ein dementsprechender Regierungswechsel wird überdies in vielen Fällen kaum Auswirkungen auf früher geschlossene oder noch zu schließende Vereinbarungen haben. Da diese Vereinbarungen notwendigerweise — um ihr Ziel der Vereinheitlichung zu erreichen — die Zustimmung der Regierungen **aller** Bundesländer und damit **aller** Parteien oder Parteienkoalitionen, die Landtagsmehrheiten und Landesregierungen stellen, voraussetzen, ändert sich durch Landtagswahlen nämlich wenig an den Kompromißgrundlagen. Eine Voraussetzung für eine Kompromißvereinbarung bildet ein Konsens zwischen den verschiedenen Parteien und Parlamentsmehrheiten, die die Landesregierungen tragen. Eine Landtagswahl kann diese Voraussetzung nicht ändern.

362. Der **Einigungszwang** auf der Basis der Einstimmigkeit von elf Abstimmungspartnern stellt jedoch nicht nur die parlamentarische Kontrolle und Legitimation in Frage, sondern führt häufig auch zu **Kompromißformulierungen,** die eine von Land zu Land **unterschiedliche Durchführung** einer überregionalen Vereinbarung erlauben und damit das Ziel der Vereinbarung, eine Vereinheitlichung, gefährden. In vielen Fällen handelt es sich dabei nicht um Vereinbarungsmaterien, bei denen zwischen den beteiligten Landesregierungen Übereinstimmung darüber besteht, daß sie in den einzelnen Ländern voneinander abweichende Regelungen zulassen. Häufig

sind vielmehr gerade Gebiete betroffen, bei denen — nach Auffassung aller Regierungen — eine einheitliche Regelung zwar notwendig wäre, über deren Gestaltung aber keine Einigung erzielt werden kann.

363. Es ist im übrigen im **System** der auf dem Einstimmigkeitsprinzip beruhenden Koordination begründet, daß der Abstimmungspartner mit der stärksten Konfliktbereitschaft in besonderer Weise die Möglichkeit hat, seinen Standpunkt — durch ein Scheiternlassen der Verhandlungen, in einer die wesentlichen Fragen ausklammernden Kompromißformulierung oder in einer Einigung in der Sache — durchzusetzen.

Daß ein derartiges Verfahren nicht nur einen beträchtlichen Aufwand an Zeit, an Verhandlungen und Koordinationsbürokratien voraussetzt, sondern auch die Ergebnisse und den Inhalt der Vereinbarungen nicht immer im politisch und sachlich vertretbaren Sinne beeinflussen muß, liegt auf der Hand. Die Notwendigkeit, einstimmige Beschlüsse zu fassen, kann damit in der Vereinbarungs**praxis** zu unzweckmäßigen oder nachteiligen Entscheidungen oder Unterlassungen führen. Auf der anderen Seite kann die Regierungskoordination auch die Gefahr begründen, daß in Vereinbarungen mehr geregelt und diese Vereinbarungen detaillierter gestaltet werden, als dies für das Ziel einer Vereinheitlichung des Länderrechts, die sich auf das unbedingt Erforderliche beschränken sollte, notwendig wäre.

364. Als Vorteil einer einstimmigen Koordinationsentscheidung durch die elf Landesregierungen ist zum Teil angesehen worden, daß gerade im Bildungswesen tiefgreifende Veränderungen und Reformen nicht übereilt eingeleitet und möglichst auf der Grundlage einer umfassenden Einigung aller beteiligten staatlichen Stellen und damit auch mit Zustimmung einer möglichst großen Bevölkerungsmehrheit durchgeführt werden sollten. Unabhängig von der Frage, ob sich die Forderung nach einem umfassenden Grundkonsens für Veränderungen im Bildungswesen im Gegensatz zu der entsprechenden Problemstellung in anderen Politikbereichen überhaupt rechtfertigen läßt, ist demgegenüber festzustellen, daß zwischen der bundesstaatlichen Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern und dem möglichen politischen Ziel einer Konsensbildung, in welchen Sachbereichen auch immer, kein Zusammenhang besteht. Soweit das Grundgesetz die Zuständigkeit in der Gesetzgebung, Verwaltung und Finanzierung den Ländern zugewiesen hat, besteht in diesen Gebieten grundsätzlich die Möglichkeit, auch in grundlegenden Fragen von Bundesland zu Bundesland unterschiedliche Regelungen zu treffen. Gerade die Entwicklung in den letzten zehn Jahren hat gezeigt, daß nach der Kompetenzverteilung der Verfassung voneinander abweichende Grundsatzentscheidungen der Bundesländer im Bildungswesen möglich sind. Der sachliche und politische Zwang, ein Mindestmaß an Einheitlichkeit im Bildungswesen zu wahren, kann wie die Vereinbarungspraxis der Landesregierungen deutlich macht, nicht gewährleisten, daß Entscheidungen über eine tiefgreifende Veränderung des Bildungswesens oder über die Dauer des Veränderungsprozesses einvernehmlich von allen Bundesländern getroffen werden.

Andererseits würde auch eine Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für einige wichtige Gebiete des Bildungswesens nicht ausschließen, daß der Bundesgesetzgeber für die notwendigen Regelungen eine möglichst weitgehende Übereinstimmung zwischen den im Bundestag vertretenen Parteien und zwischen Bund und Ländern sucht.

Aufgabe der bundesstaatlichen Zuständigkeitsverteilung kann es grundsätzlich nicht sein, Veränderungen oder Reformen in den Kompetenzgebieten des Bundes oder der Länder zu begünstigen oder nur unter erschwerten Bedingungen, nach der Sicherung eines möglichst umfassenden Konsenses, zuzulassen. Die Forderung nach einem „Grundkonsens" in der Bildungspolitik stellt daher kein geeignetes verfassungspolitisches Kriterium für die Bewertung der Aufgabenverteilung im Bildungswesen zwischen Bund und Ländern dar.

Auch die Vereinbarungspraxis der Landesregierungen kann, ebenso wie die bundesstaatliche Aufgabenverteilung, nicht am Maßstab der Veränderungsfreundlichkeit oder -feindlichkeit gemessen werden. Geeignete Bewertungskriterien geben lediglich das den Vereinbarungen zugrunde liegende Ziel, ein Mindestmaß an Einheitlichkeit im Bildungswesen zu wahren, sowie die verfassungspolitische Forderung nach einer wirksamen parlamentarischen Kontrolle und Legitimation.

365. Die bei der **Koordination des Verwaltungshandelns** der Regierungen erkennbare Problematik wird sich bei einer Kooperation verschärfen, die sich in zunehmendem Umfang auf die **Gesetzgebung** der Länder beziehen muß. Eine in bestimmten Grundfragen übereinstimmende Gesetzgebung der einzelnen Bundesländer kann auf verschiedenen Wegen erreicht werden. Möglich ist, wie dies in den Abkommen der Landesregierungen von Düsseldorf und Hamburg angestrebt wurde, in einer **Verwaltungsvereinbarung** einen Konsens zwischen den Regierungen herzustellen, an den die Regierungen gebunden sind und den sie gegenüber ihren Parlamenten zu vertreten haben. Vereinbarungen der Regierungen können aber die Parlamente nicht binden und schließen dementsprechend abweichende gesetzliche Regelungen nicht aus.

366. Eine Bindung der Parlamente der Länder kann durch **Staatsverträge** erreicht werden, denen die Parlamente zustimmen müssen.

Die Parlamente können sich von der Bindung durch Staatsverträge nur durch Kündigung, unter Wahrung von Fristen, befreien. Staatsverträge sind allerdings durch den Nachteil gekennzeichnet, daß sie nur schwer zu ändern sind. Auf veränderte Bedingungen kann nicht flexibel reagiert werden, da Änderungen die Zustimmung der Regierungen und Parlamente **aller** Länder voraussetzen. Das Verfahren der Koordination ist dabei noch aufwendiger und komplizierter als bei Verwaltungsabkommen

der Regierungen: Zunächst müssen die elf Regierungen eine Einigung erzielen, dann alle Parlamente zustimmen.

367. Noch unbefriedigender als bei der Koordination des Verwaltungshandelns der Regierungen ist bei Staatsverträgen auch das Problem der parlamentarischen Kontrolle und Legitimation gelöst. **Formal** setzt ein Staatsvertrag zwar die Zustimmung der Parlamente voraus. Die Parlamente stehen dabei allerdings vor einer „Ratifikationslage", in der sie nur zustimmen oder das Verhandlungsergebnis der Regierungen — mit allen Folgen — ablehnen können. Besonders deutlich wird diese Zwangslage bei Regelungsmaterien, in denen nach übereinstimmender Auffassung aller beteiligten Regierungen und Parlamente — und zum Teil, wie z. B. beim Staatsvertrag über die Vergabe von Studienplätzen, auch **aus bundesverfassungsrechtlichen Gründen** — eine einheitliche Gestaltung der Landesgesetzgebung dringend erforderlich ist.

368. Zur Entschärfung dieser Problematik ist vorgeschlagen worden, die Parlamente bereits bei der Erstellung von Staatsvertragsentwürfen durch die Koordinationsgremien der Regierungen in den Prozeß der Willensbildung einzubeziehen. Die Konferenz der Präsidenten der deutschen Länderparlamente hat auf ihrer Sitzung am 6. Mai 1976 „Empfehlungen zur parlamentarischen Behandlung von Staatsverträgen und Verwaltungsabkommen" beschlossen. Sie schlägt darin eine frühzeitige Unterrichtung der Landtage über Staatsvertragsverhandlungen der Regierungen vor. Die Parlamente sollen dabei über die Grundzüge des angestrebten Vertrages und, „soweit möglich, über wesentliche Abweichungen von diesen Grundzügen" unterrichtet werden, die sich im Verlaufe der Verhandlungen ergeben. Auf diese Weise sollen die Landesparlamente Gelegenheit erhalten, **vor** einer Einigung der Regierungen Stellung zu nehmen. Entsprechendes soll auch für alle Verwaltungsabkommen „mit erheblicher politischer Bedeutung" gelten.

369. Gegen diesen Vorschlag sind Bedenken geltend gemacht worden, da dadurch die Gewaltenteilung zwischen Regierung und Parlament in verfassungsrechtlich unzulässiger Weise und im übrigen auch die Fähigkeit der Regierungen, überhaupt einen Konsens zu finden, in Frage gestellt werde. Unabhängig davon, ob diese Einwände auch im **Verfassungsrecht** ihre Begründung finden, ist jedenfalls festzustellen, daß, selbst wenn diesem Vorschlag gefolgt wird, der Gestaltungsspielraum der für die Gesetzgebung zuständigen Landesparlamente bei einem auf dem Einstimmigkeitsprinzip beruhenden Koordinationsverfahren außerordentlich klein ist. Selbst wenn Beauftragte der Landesparlamente unmittelbar an den Verhandlungen beteiligt würden, bliebe der Volksvertretung in ihrer **Gesamtheit** bei der Gesetzgebung praktisch nur die Wahl zwischen Zustimmung und Ablehnung.

370. Staatsverträge, die auch die Landesparlamente binden, sind stets als verfassungspolitisch problematisch angesehen worden (Kritik an der „dritten Ebene"). Solange sie sich in ihrer Bedeutung für die Landesgesetzgebung insgesamt und auch hinsichtlich des Regelungsgegenstandes auf einen Fragenkreis beschränkten, der die **politischen** Gestaltungsmöglichkeiten des Gesetzgebers nur in geringem Umfang begrenzt, konnten Staatsverträge als „Ausnahmetatbestände" im föderativen System hingenommen werden. [35])

Künftig werden jedoch, um den Parlaments- und Gesetzesvorbehalt zu wahren, in größerem Umfange Bereiche gesetzlich geregelt werden müssen, die bislang durch Verwaltungsvorschriften der Landesregierungen gestaltet wurden. In diesen Gebieten ist wiederum in vielen Fällen eine im Bundesgebiet in den Grundzügen übereinstimmende Gesetzgebung notwendig. Eine Bindung der Landesparlamente ist aber nur durch Staatsverträge möglich. Bei einem zunehmenden Umfang der durch Staatsvertrag geregelten Gesetzgebung wird auch die Kritik an diesem Kooperationssystem eine verstärkte Bedeutung gewinnen müssen.

371. Die Landesparlamente stehen dabei vor zwei gleichermaßen unbefriedigenden Alternativen:

— Sie können, obwohl über die Notwendigkeit einer einheitlichen Regelung in vielen Fällen Einvernehmen bestehen wird, die Zustimmung zu einem Staatsvertrag verweigern, weil sie mit dem von den Regierungen erzielten Kompromiß nicht einverstanden sind. Die Parlamente wahren dabei ihr Gestaltungsrecht.

— Wenn sie dagegen, im Interesse einer einheitlichen Regelung, Staatsverträgen zustimmen, begründen sie damit ein starres und nur schwer zu änderndes Normensystem, das in erster Linie nicht von den Parlamenten, sondern von den Regierungen gestaltet wurde. Gleichzeitig ist damit der verfassungspolitisch wie -rechtlich maßgebliche Zweck des Parlaments- und Gesetzesvorbehalts — die Gestaltung wesentlicher politischer Entscheidungen, vor allem im Bereich der Grundrechtsausübung, der Volksvertretung vorzubehalten — in der **Verfassungswirklichkeit** nicht erreicht, da der **tatsächliche** Regelungsspielraum der Parlamente bei Staatsverträgen nur sehr klein sein kann.

372. Das Grundproblem, sowohl die erforderliche Einheitlichkeit in bestimmten Grundfragen des Bildungswesens zu sichern als auch die parlamentarische Legitimation wesentlicher bildungspolitischer Entscheidungen zu stärken, kann nach der geltenden

---

[35]) Sachlich in gewissen Bereichen erforderlich und verfassungspolitisch weniger problematisch ist demgegenüber die Abstimmung und Koordinierung zwischen den Ländern, vor allem in der Kultusministerkonferenz, auf Gebieten, die nicht dem Gesetzgeber vorbehalten sind und insbesondere nicht die Grundrechtsausübung betreffen. Dieser Zusammenarbeit entspricht weithin auch die Kooperation zwischen den Ländern auf anderen Aufgabengebieten in Fachministerkonferenzen und die Abstimmung zwischen den Regierungen des Bundes und der Länder, die dem politischen Meinungsaustausch dient oder eine Absprache über Verwaltungsmaßnahmen und -verfahren zum Ziel hat; vgl. dazu auch S. 63 (Gemeinschaftsaufgabe Bildungsplanung).

Kompetenzverteilung nicht befriedigend gelöst werden.

Problematik der Politikverflechtung

373. Die Kritik an der überregionalen Regierungskoordination hat sich bislang überwiegend gegen die **Bund-Länder-Kooperation,** vor allem bei den **Gemeinschaftsaufgaben** nach Artikel 91 a und Artikel 91 b des Grundgesetzes und bei der Gewährung von Finanzhilfen des Bundes nach Artikel 104 a Abs. 4 des Grundgesetzes, gerichtet. Diese durch Verfassungsänderung 1969 eingeführten Instrumente der Bund-Länder-Zusammenarbeit haben, nach der Auffassung von Kritikern aus Politik und Wissenschaft, mit ihren problematischen Entscheidungsstrukturen nicht zu zufriedenstellenden Ergebnissen geführt.

Kritisiert wurde auch — im Bundestag, in den Länderparlamenten und in wissenschaftlichen Publikationen — der Mangel an parlamentarischer Kontrolle und Einwirkung auf die Ergebnisse der Regierungskooperation. Die Kooperation tendiere faktisch zu einem System der einstimmigen Beschlußfassung mit der damit notwendigerweise verbundenen Schwerfälligkeit, Unbeweglichkeit und Einschränkung der parlamentarischen Kontrollfunktion.

374. Bei der Bewertung der Kritik an den Gemeinschaftsaufgaben ist zu berücksichtigen, daß die Kooperation auf diesen Gebieten durch den Vorzug gekennzeichnet ist, daß in ihr das gesamtstaatliche Element durch die Beteiligung der Bundesregierung zur Geltung kommt, die ihre Legitimation von einem vom Volk des Gesamtstaates gewählten Parlament, dem Deutschen Bundestag, erhält. Überdies ist es — nach den Verfahrensbestimmungen für die Gemeinschaftsaufgaben — zumindest **möglich,** nicht-einstimmige Beschlüsse zu fassen.

Die Gemeinschaftsaufgabe Bildungsplanung nach Artikel 91 b des Grundgesetzes, die eine Abstimmung und einen Meinungsaustausch der Regierungen über eine politische Rahmenplanung im Bildungswesen ermöglicht, ohne den Gestaltungsspielraum der Parlamente einzuschränken, erfüllt außerdem eine bundesstaatliche Funktion, die, wie vergleichbare Abstimmungsverfahren zwischen den Regierungen (den Regierungschefs oder den Fachministern) von Bund und Ländern zeigen, in gewissem Umfang auch ohne eine ausdrückliche Verfassungsbestimmung zulässig und notwendig wäre. Auf der anderen Seite ist zu berücksichtigen, daß Bildungsplanungsbeschlüsse der Regierungen nicht die erforderlichen parlamentarisch legitimierten Entscheidungen ersetzen können.

375. Von der Gemeinschaftsaufgabe Bildungsplanung kann auch nicht die Lösung der bei der Koordination der Landesregierungen aufgetretenen Probleme erwartet werden. Für die Gemeinschaftsaufgabe Bildungsplanung gilt, wie für die Koordination der Landesregierungen, daß, auch aus verfassungsrechtlichen Gründen, keine Regierung gegen ihren Willen an Beschlüsse gebunden werden kann, denen sie nicht zugestimmt hat. Ein Beschluß über eine bundeseinheitlich durchzuführende Bildungsplanungsmaßnahme setzt daher, wie bei der Koordination der Landesregierungen, die Zustimmung **aller** Abstimmungspartner voraus. Außerdem ist zweifelhaft und zwischen den Regierungen von Bund und Ländern ungeklärt, ob und inwieweit die Gemeinschaftsaufgabe Bildungsplanung auch eine Abstimmung über einen konkreten Gesetzentwurf zum Ziel haben kann. Schließlich kann, wie bei der Selbstkoordination der Länder, ein Beschluß der Regierungen nicht die Parlamente binden.

376. Die bei der Kooperation im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben grundsätzlich bestehende Möglichkeit der parlamentarischen Kontrolle durch den Bundestag und der Möglichkeit, mit einer (qualifizierten) Mehrheit zu entscheiden, können in der **Verfassungswirklichkeit,** nach der Anlage des Entscheidungssystems bei den Gemeinschaftsaufgaben, in der Regel nur eine begrenzte Bedeutung haben und die Verflechtungsproblematik nicht lösen. Bei der Kooperation zwischen den Landesregierungen, die — bei der Erarbeitung von Staatsvertragsentwürfen — zu einem bundeseinheitlichen Länderrecht führen soll, ist durch Verfassungsrecht aber bereits die **Möglichkeit** ausgeschlossen, eine **nicht** auf einem einstimmigen Votum der Landesregierungen und -parlamente beruhende einheitliche Gesetzgebung vorzusehen und das Parlament des Gesamtstaates zu beteiligen.

377. Da die Notwendigkeit bundesweiter Vereinheitlichung in der Landesgesetzgebung und damit auch die Staatsvertragspraxis künftig an Bedeutung zunehmen wird, wird sich die Entwicklung zur Politikverflechtung im Bundesstaat verstärken. Eine umfassende Kooperation durch Staatsverträge ist dabei unter verfassungspolitischen Gesichtspunkten noch problematischer als die Zusammenarbeit bei den Gemeinschaftsaufgaben. Die damit angestrebte Ländergesetzgebung wird nämlich in vielen Fällen, anders als die Kooperation bei den Gemeinschaftsaufgaben, unmittelbar Rechte und Pflichten des Bürgers, vor allem im Bereich der Grundrechtsausübung, regeln. Sie muß in jedem Fall auf dem Einstimmigkeitsprinzip beruhen und wird auch formal die Gesetzgeber binden, weil sich der einzelne Landesgesetzgeber durch die Zustimmung zu einem Staatsvertrag auch gegenüber anderen Bundesländern verpflichtet.

378. Die Ursachen für diese Entwicklung liegen, wie bei den Gemeinschaftsaufgaben, nicht in der Gestaltung des Kooperationsverfahrens durch Normen **unterhalb** der Ebene des Bundesverfassungsrechts (Vereinbarungen, Gesetze usw.) oder in der „politischen Konstellation" der Parteienlandschaft. Die geltende Kompetenzverteilung macht die Kooperation — bei der Länderselbstkoordination, bei den Gemeinschaftsaufgaben und in anderen Gebieten der Bund-Länder-Zusammenarbeit — sogar notwendig und läßt keine die Grundproblematik lösenden Alternativen für die Gestaltung der Entscheidungsprozesse zu. **Eine Problemlösung ist nur durch eine Änderung des Grundgesetzes möglich.**

3 Föderale Gewaltenteilung und Neuordnung der Aufgabenverteilung

Funktion der bundesstaatlichen Gliederung, Eigenstaatlichkeit der Bundesländer

379. In der Bundesrepublik Deutschland besteht ein Grundkonsens zwischen allen im Bundestag und in den Landtagen vertretenen Parteien über die Vorteile einer bundesstaatlichen Ordnung des demokratischen Gemeinwesens und über die Notwendigkeit, die Funktionsfähigkeit des föderalen Systems zu erhalten und zu stärken. Diese hängt wiederum in hohem Umfang von der Entscheidungsfähigkeit, vor allem der gesetzgebenden Körperschaften, und davon ab, ob die Prozesse der politischen Willensbildung und Entscheidung und die Verteilung der Verantwortung im Bundesstaat für den Bürger und Wähler durchschaubar gestaltet sind.

380. Als wichtigster Vorzug einer bundesstaatlichen Ordnung wird in der politischen Diskussion vor allem die freiheitssichernde Funktion einer Aufgliederung der staatlichen Macht in verschiedene politische Zentren mit jeweils eigenen Aufgabengebieten („föderale Gewaltenteilung") angeführt. Zu diesen Vorzügen gehören auch die Möglichkeit, bürgernahe Entscheidungen zu treffen, die unterschiedliche regionale Bedingungen berücksichtigen und durch die regionale Volksvertretung besser legitimiert und kontrolliert werden können als durch das Parlament des Gesamtstaates, und der Wettbewerb zwischen den Ländern und zwischen den in **Regierungsverantwortung** stehenden Parteien um bessere Lösungen in bestimmten Aufgabengebieten.

381. Alle diese Ziele der bundesstaatlichen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland werden in denjenigen Aufgabengebieten nicht oder nur in beschränktem Umfang erreicht, in denen übereinstimmende Ländergesetze notwendig sind, um die erforderliche Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse zu wahren. Ein künftig in zunehmendem Umfang zu entwickelndes Staatsvertragssystem im Gesetzgebungsbereich der Bundesländer

— hebt die Selbständigkeit der Aufgabenwahrnehmung in den einzelnen Ländern auf und verstärkt die Tendenzen zur Verfestigung einer „dritten Ebene" (außerhalb und neben Bund und Bundesländern), die die gewaltenhemmende Funktion des föderalen Systems nicht erfüllen kann, sondern vielmehr zur Konzentration politischer Entscheidungsmacht in den Regierungen und Verwaltungen führt, die einer wirksamen parlamentarischen Kontrolle weitgehend entzogen ist,

— kann nicht die Forderung nach bürgernahen, auch die regionalen Besonderheiten berücksichtigenden Entscheidungen erfüllen und schließt zudem eine Kontrolle durch die Volksvertretungen der Länder weitgehend und durch den Wähler nahezu völlig aus,

— beschränkt notwendigerweise auch den Spielraum für einen Wettbewerb zwischen den Ländern,

— behindert — durch den ständigen Zwang zu einer „Allparteienkoalition" — eher den Wettbewerb der Parteien, als daß es ihn fördert.

Ein System von Staatsverträgen schwächt überdies die Entscheidungsfähigkeit in für den Gesamtstaat wichtigen Fragen und bindet die Gesetzgeber an ein wenig flexibles Normengeflecht.

382. Wenn die mit dieser Entwicklung gestellten Fragen zur Funktionsfähigkeit des föderalen Systems gelöst und die beiden verfassungspolitischen Forderungen nach einem Mindestmaß an Einheitlichkeit sowie nach einer wirksamen parlamentarischen Legitimation erfüllt werden sollen, muß die Aufgabenverteilung im Bundesstaat neu geordnet werden.

Eine Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für die im Bildungswesen bundeseinheitlich zu gestaltenden Gebiete könnte zwar nach der Funktion der bundesstaatlichen Aufgabenverteilung nicht denselben Zielen wie eine Kompetenz des Landesgesetzgebers dienen. Da sie eine bundeseinheitliche Normsetzung ermöglichen soll, kann sie — unmittelbar — auch nicht die Forderung nach von Land zu Land verschiedenen, den Wettbewerb fördernden Modellen erfüllen. Bei einer Gesetzgebung des Deutschen Bundestages ist jedoch, im Gegensatz zu einem Staatsvertrag der Länder, das parlamentarische Gestaltungsrecht und damit die Kontrolle durch den Wähler auch in der Verfassungswirklichkeit gewahrt. Bei der Länderselbstkoordination durch Staatsverträge besteht ein (institutioneller) Zwang zu einer Allparteienkoalition, nicht dagegen bei einer Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes. Schließlich könnte durch eine Bundeszuständigkeit auch der Gefahr begegnet werden, daß in eine bundeseinheitliche Ländergesetzgebung durch Staatsverträge auch Sachgebiete einbezogen werden, die **nicht** unbedingt einheitlich geregelt werden müssen, und auf diese Weise das Gestaltungsrecht der Landesparlamente mehr als unbedingt erforderlich eingeschränkt wird. Eine „Entflechtung" der Gesetzgebungszuständigkeiten von Bund und Ländern im Bereich des Bildungswesens, nach der die einheitlich zu gestaltenden Bereiche durch den Bund, alle übrigen Fragen aber durch die Länder zu regeln sind, kann die Notwendigkeit, Staatsverträge abzuschließen, aufheben und damit die Eigenständigkeit der Aufgabenwahrnehmung durch die Volksvertretungen des Bundes und der Länder stärken. **Mittelbar** würde auf diese Weise ein wesentliches Ziel der föderalen Gewaltenteilung gefördert.

383. Bei allen Neuordnungsüberlegungen ist zu berücksichtigen, daß **Artikel 79 Abs. 3 des Grundgesetzes** gebietet, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung zu erhalten. Artikel 79 Abs. 3 gewährleistet damit nicht nur eine Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung über den Bundesrat, sondern setzt auch ein Mindestmaß an eigenen Gesetzgebungskompetenzen der Länder voraus. Welchen Umfang diese Kompetenzen aufweisen müssen und wo die Grenze zu einer unzulässigen Verfassungsänderung liegt, kann nur durch eine Gewichtung der Gesetzgebungszuständigkeiten und der Mitwirkungsrechte der Länder bei der Bildung des Bundeswillens sowie bei gesamtstaatlichen Aufgaben festgestellt werden.

Verstärkte Bedeutung muß diese Abwägung dann erhalten, wenn sich die Neuordnung auf Gebiete bezieht, die, wie das Bildungswesen, zu den wich-

tigsten Aufgaben im Länderkompetenzbereich gehören. Auch in diesen Bereichen ist eine Veränderung der Aufgabenverteilung, wie auch die Grundgesetzänderung von 1969 zeigt, aber nicht schlechthin ausgeschlossen. Entscheidend ist vielmehr, ob eine Grundgesetzänderung den Ländern — und damit den Landesparlamenten — wesentliche Gesetzgebungszuständigkeiten erhält, die eine notwendige Voraussetzung für die Eigenständigkeit und **„Staatlichkeit" der Länder** bilden.

384. Dabei ist auch zu berücksichtigen, welche tatsächliche Bedeutung die Gesetzgebungskompetenzen für die föderale Gewaltenteilung haben. In denjenigen Gebieten, die weitgehend durch Staatsverträge der Länder geregelt werden müßten, sind die Ziele der bundesstaatlichen Gewaltenteilung gefährdet. Eine Neuordnung der Aufgabenverteilung, die die Zuständigkeiten entflechtet und in diesen Bereichen eine Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes begründet, kann die Funktions- und Entscheidungsfähigkeit des föderalen Systems stärken. Eine derartige Neuordnung würde im übrigen den weitaus größten Teil der Zuständigkeiten im Bildungswesen den Ländern vorbehalten. Der Bundesgesetzgeber wäre danach insbesondere nicht für eine Entscheidung über die Organisation der Bildungseinrichtungen (z. B.: Gesamtschule oder gegliedertes Schulwesen) zuständig. Die Regelungen der Bildungsinhalte, die Verwaltung und Finanzierung blieben, wie bisher, in der Regel in der Länderzuständigkeit. Der Bundesgesetzgeber würde nicht eine Regelungszuständigkeit für „das" Bildungswesen, sondern lediglich für einige wenige, für die Wahrung eines Mindestmaßes an Freizügigkeits- und Mobilitätsvoraussetzungen sowie an Chancengleichheit notwendigerweise bundeseinheitlich zu gestaltende Gebiete erhalten.

In Neuordnungsüberlegungen sollten außerdem nicht nur Rechtsetzungskompetenzen der **Länder,** sondern auch andere Gebiete, wie die bildungsbezogenen Gemeinschaftsaufgaben, einbezogen werden, die durch eine vergleichbare Verflechtungsproblematik gekennzeichnet sind.

385. Bei der Bewertung der Frage, welchen Umfang die eigenen Gesetzgebungskompetenzen der Länder haben müssen, um die Staatlichkeit der Länder zu wahren, ist auch die Kompetenzverteilung der Weimarer Verfassung zu berücksichtigen. Im verfassungsrechtlichen Schrifttum besteht weitgehend Übereinstimmung darüber, daß die Länder auch im Verfassungssystem der Weimarer Republik über eine „Staatsnatur" im Sinne des Grundgesetzes verfügten. Die Kompetenzverteilung der Weimarer Verfassung wies dem Reich im Schul- und Hochschulwesen jedoch weitaus mehr Gesetzgebungszuständigkeiten zu, als dies nach der hier in Betracht kommenden Neuregelung für die Gebiete der Bildungspflicht, der Übergänge und Abschlüsse und der Gestaltung der Inhalte der beruflichen Bildung erforderlich wäre. Von diesen Kompetenzen hat der Reichstag zwar nur in wenigen Bereichen Gebrauch gemacht; für die Beurteilung der Staatlichkeit der Länder ist jedoch allein die Zuständigkeitsverteilung entscheidend.

Vergleich mit anderen Bundesstaaten

386. Ein internationaler Vergleich ergibt, daß auch andere Staaten mit einer föderativen Verfassungsstruktur vor ähnlichen Problemen wie die Bundesrepublik Deutschland stehen. In fast allen vergleichbaren Bundesstaaten wurden — vor allem in den letzten zehn Jahren — die Kompetenzen des Gesamtstaates gestärkt, um eine einheitlichere Gestaltung des Bildungswesens und vergleichbare Bildungschancen für alle Bürger zu gewährleisten. In einigen Bundesstaaten sind Verfassungsänderungen beschlossen worden oder werden Verfassungsänderungen vorbereitet, die auch die Bildungskompetenzen neuordnen sollen.

387. Die Lösungsmodelle der verschiedenen Bundesstaaten können nicht auf das Verfassungssystem der Bundesrepublik Deutschland übertragen werden. In den angelsächsischen Bundesstaaten ist die Aufgabenverteilung und die Verteilung der Finanzmittel z. B. an anderen Kriterien ausgerichtet als in der Bundesrepublik Deutschland; der Gesamtstaat kann in diesen Ländern über die Haushalts- und Dotationsgesetzgebung einen Einfluß ausüben, der dem Bund in der Bundesrepublik Deutschland verfassungsrechtlich verschlossen ist. Bei einer Beurteilung des Verhältnisses von Gesamtstaat und Gliedstaaten müssen außerdem die Unterschiede der Bundesstaaten in der Bevölkerungszahl sowie in der Fläche des Gesamtstaates und der Gliedstaaten berücksichtigt werden; von großer Bedeutung ist außerdem, ob die föderative Staatsgliederung in den einzelnen Bundesstaaten (neben allen anderen Zielen), anders als in der Bundesrepublik Deutschland, auch die Aufgabe hat, sprachliche und ethnische Minderheiten zu schützen. In denjenigen Bundesstaaten, in denen dies der Fall ist (z. B. in Kanada), und auch in den nichtbundesstaatlich organisierten Staaten mit Nationalitätenproblemen haben der Föderalismus oder die Forderung nach einem föderalistischen Staatsaufbau notwendigerweise eine völlig andere politische Funktion und einen anderen politischen Stellenwert als in der Bundesrepublik Deutschland.

388. Auch wenn diese Unterschiede in den Verfassungs- und in den politischen Voraussetzungen berücksichtigt werden, führt ein internationaler Vergleich jedoch zu einigen, auch für die Diskussion in der Bundesrepublik Deutschland wichtigen Ergebnissen:

— In keinem vergleichbaren Bundesstaat verfügen die Gliedstaaten über so umfassende Mitwirkungsrechte bei der Willensbildung des Gesamtstaates, vor allem in der Gesetzgebung, wie die Länder der Bundesrepublik Deutschland im Bundesrat.

— Die Befugnisse des Gesamtstaates im Bildungswesen sind in ihrem Gesamtgewicht nur in Kanada geringer als in der Bundesrepublik Deutschland. Sie übersteigen in Österreich deutlich diejenigen des Bundes in der Bundesrepublik Deutschland; der Gesamtstaat verfügt aber auch in Australien, in der Schweiz und in den USA über größere Gestaltungsmöglichkeiten.

— In keinem anderen Bundesstaat gibt es ein ähnlich umfassendes System von Vereinbarungen und gemeinsamen Einrichtungen der Gliedstaaten im Bildungswesen wie das Kooperationssystem der Länder der Bundesrepublik Deutschland.

— Ein Überblick über die verschiedenen föderativen Verfassungssysteme zeigt eine große Formenvielfalt in der Art der Aufgabenverteilung und in dem Gewicht der Aufgaben, die dem Gesamtstaat und den Gliedstaaten jeweils zugeordnet werden. Soweit in der verfassungspolitischen und -rechtlichen Diskussion mit einem Hinweis auf das „Wesen des Bundesstaates" begründet werden soll, welche Gestaltungsmöglichkeiten mit einem föderativen Staatsaufbau vereinbar oder unvereinbar sind, läßt sich jedenfalls auf dem internationalen Vergleich keine Argumentation aufbauen.

389. Im verfassungsrechtlichen System und in der Aufgabenverteilung zwischen Gesamtstaat und Gliedstaaten steht die **Schweiz der Bundesrepublik Deutschland am nächsten.** Die verschiedenen Sprachregionen der Schweiz stellen andererseits ein grundsätzliches Unterscheidungsmerkmal für die Bewertung der Föderalismusfunktion in den beiden Ländern dar. In der Schweiz wird zur Zeit eine Verfassungsänderung vorbereitet, die auch die **Aufgabenverteilung im Bildungswesen neu ordnen** und die Befugnisse des Gesamtstaates stärken soll. Die Vorschläge für neue Bundeskompetenzen gehen dabei weit über die in Teil A dieses Berichts behandelten Sachgebiete hinaus. Sie zeigen jedoch in einigen Bereichen einen ähnlichen Lösungsansatz wie die in der Bundesrepublik Deutschland erörterten Vorschläge. So soll z. B. in der Schweiz eine gesamtstaatliche Kompetenz für die berufliche Bildung anstelle der zwischen Bund (betriebliche Ausbildung als Teil des Regelungsbereiches „Wirtschaftsrecht") und Kantonen (Schulen) bislang getrennten Zuständigkeiten begründet werden.

Lösungsansätze für eine Neuordnung der Aufgabenverteilung

390. Die vom Deutschen Bundestag eingesetzte **Enquete-Kommission Verfassungsreform** hat sich nach dem ihr erteilten Auftrag mit dem Verfassungssystem insgesamt und nicht mit der Problematik einzelner staatlicher Aufgabengebiete befaßt. Sie hat daher das Bildungswesen — wie auch andere Sachgebiete der Politik — und die außerordentlich komplexe und unübersichtliche Vereinbarungspraxis in diesem Gebiet nicht gesondert in ihre Bewertung einbezogen. Wichtige Gerichtsentscheidungen zum Parlaments- und Gesetzesvorbehalt im Bildungswesen, die die künftige Entwicklung der Kooperation zwischen den Ländern entscheidend beeinflussen werden, sind erst nach dem Abschluß der Arbeiten der Kommission ergangen. Die Überlegungen und Vorschläge der Enquete-Kommission haben jedoch auch für die Beurteilung der Lösungsansätze in den in der Regierungserklärung 1976 genannten Bereichen des Bildungswesens Bedeutung.

391. Die Enquete-Kommission hat vor allem in den Verflechtungsgebieten der Gemeinschaftsaufgaben eine problematische Entwicklung erkannt. Den Schwerpunkt ihrer Überlegungen hat sie insbesondere auf die Schwächung der Landesgesetzgebung und der Stellung der Landesparlamente ausgerichtet. Diese kritischen Erwägungen treffen jedoch alle auch bei der Kooperation zwischen den Landesregierungen zu, die, unmittelbar über Staatsverträge oder mittelbar durch Verwaltungsvereinbarungen, zu einer bundeseinheitlichen Ländergesetzgebung führen soll. Sie haben in diesem Gebiet sogar ein noch größeres Gewicht als bei den Gemeinschaftsaufgaben.

392. Bei der Erörterung von verschiedenen Lösungsmodellen zur Stärkung des Einflusses der Landesgesetzgebung hat sich die Enquete-Kommission auch mit Vorschlägen zur verfassungsrechtlichen Neuordnung der **Länderselbstkoordination** befaßt, die **ohne** eine Erweiterung der Bundeskompetenzen zu größerer Rechtseinheit führen soll. [36]) In der Kommission sind dabei verschiedene Modelle erwogen worden (Institutionalisierung einer „dritten Ebene" in einem „Länderrat", der mit der Mehrheit der Landesregierungen auch bundeseinheitliches Länderrecht verabschieden kann und — eventuell — eine „beratende Versammlung" aus Länderparlamentariern zu beteiligen hat, usw.). Diese Vorschläge hatten vor allem zum Ziel, das Einstimmigkeitsprinzip im Entscheidungssystem der Länderselbstkoordination zu überwinden.

Die Enquete-Kommission hat sich jedoch gegen alle diese Modelle ausgesprochen, da verbindliche Mehrheitsentscheidungen der Landesregierungen die gleichrangige Eigenstaatlichkeit der Länder in Frage stellten, allenfalls die Landesregierungen stärkten, die politische Gestaltungsverantwortung der Landesparlamente bei der Gesetzgebung dagegen schwächten und das demokratisch-parlamentarische System im Bundesstaat gefährdeten.

393. Aus ähnlichen Gründen hat die Kommission auch den Vorschlag abgelehnt, zur Stärkung des **länderparlamentarischen** Elements eine förmliche Mitwirkung der Landesparlamente bei der Bundesgesetzgebung vorzusehen. Ein derartiger Vorschlag sei geeignet, die Autorität der Gesetzgebungskörperschaften des Bundes zu untergraben und die Funktionsfähigkeit der bundesstaatlichen Ordnung zu beeinträchtigen.

394. Die Enquete-Kommission hat ihre Überlegungen zur Selbstkoordinierung der Landesgesetzgebung mit dem folgenden Ergebnis abgeschlossen: [37])

> **„Die Kommission war schließlich der Auffassung, anstatt den klaren zweistufigen Aufbau des Bundesstaates durch eine verfassungsrechtliche Institutionalisierung einer Koordinationsebene zu verfälschen, sei es ehrlicher und zweckmäßiger, im Falle der Notwendigkeit bundeseinheitlicher Regelung ein Bundesgesetz zu erlassen."**

Auch diese Erwägungen zeigen, daß nur eine Änderung der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern die Problematik der Kooperation der Landesregierungen im Bereich der Gesetzgebungszuständigkeiten befriedigend lösen kann.

[36]) Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform, Drucksache 7/5924, S. 128

[37]) A. a. O., S. 128

Materialien-Anhang zum Bericht der Bundesregierung über die strukturellen Probleme des föderativen Bildungssystems

Inhaltsverzeichnis

A. Vereinbarungen der Länder

Abkommen der Regierungen

Abkommen zwischen den Ländern der Bundesrepublik zur Vereinheitlichung auf dem Gebiet des Schulwesens (Vom 28. Oktober 1964 in der Fassung vom 14. Oktober 1971)

ABSCHNITT I

Allgemeine Bestimmungen

§ 1

Das Schuljahr beginnt an allen Schulen am 1. August und endet am 31. Juli des folgenden Kalenderjahres.

§ 2

(1) Die Schulpflicht beginnt für alle Kinder, die bis zum Beginn des 30. Juni eines Jahres das 6. Lebensjahr vollendet haben, am 1. August desselben Jahres.

(2) Die Vollzeitschulpflicht endet nach 9 Schuljahren. Die Ausdehnung auf ein 10. Schuljahr ist zulässig.

§ 3

(1) Die Ferien werden in erster Linie nach pädagogischen Gesichtspunkten festgesetzt.

(2) Ihre Gesamtdauer während eines Schuljahres beträgt 75 Werktage.

(3) Aus besonderen Gründen von der Unterrichtsverwaltung für schulfrei erklärte Tage, die außerhalb der Ferien liegen, werden nicht mitgerechnet.

(4) Die Sommerferien sollen in der Zeit zwischen dem 1. Juli und dem 10. September liegen. Sie werden regional gestaffelt. Über die Festsetzung der Sommerferientermine in den einzelnen Ländern trifft die Ständige Konferenz der Kultusminister für jedes Jahr eine Vereinbarung.

(5) Weitere zusammenhängende Ferienabschnitte liegen zur Oster- und Weihnachtszeit. Die Unterrichtsverwaltung kann einen kürzeren Ferienabschnitt zu Pfingsten und im Herbst festsetzen sowie einzelne bewegliche Ferientage zur Berücksichtigung besonderer örtlicher Verhältnisse zulassen.

ABSCHNITT II

A. Einheitliche Bezeichnungen im Schulwesen

§ 4

(1) Die für alle Schüler gemeinsame Unterstufe trägt die Bezeichnung „Grundschule".

(2) Die auf der Grundschule aufbauenden Schulen tragen die Bezeichnungen „Hauptschule", „Realschule" oder „Gymnasium".

(3) Grundschule und Hauptschule können auch die Bezeichnung „Volksschule" tragen.

(4) Ein für alle Schüler gemeinsames 5. und 6. Schuljahr kann die Bezeichnung „Förder- oder Beobachtungsstufe" tragen.

§ 5

Schulen für Kinder und Jugendliche mit körperlicher, seelischer oder geistiger Behinderung tragen die Bezeichnung „Sonderschulen".

§ 6

(1) Schulen, die in den in § 10 näher bezeichneten Formen eine über die Hauptschule hinausgehende allgemeine Bildung vermitteln, tragen die Bezeichnung „Realschule".

(2) Schulen, die Berufstätige in Abendkursen zum Realschulabschluß führen, tragen die Bezeichnung „Abendrealschule".

§ 6 a

Schulen, die am Ende der Klasse 12 zur Fachhochschulreife führen, tragen die Bezeichnung „Fachoberschule".

§ 7

(1) Schulen, die am Ende der 13. Klasse zur allgemeinen Hochschulreife oder zu einer fachgebundenen Hochschulreife führen, tragen die Bezeichnung „Gymnasium". Sie kann durch einen Zusatz ergänzt werden, der den Schultyp angibt.

(2) Schulen, die Berufstätige in Abendkursen zur allgemeinen Hochschulreife oder zu einer fachgebundenen Hochschulreife führen, tragen die Bezeichnung „Abendgymnasium".

(3) Institute zur Erlangung der Hochschulreife tragen die Bezeichnung „Kolleg".

§ 8

Die Klassen werden vom 1. Grundschuljahr aufsteigend von Klasse 1 bis 13 durchgezählt.

B. Organisationsformen

§ 9

(1) Die Hauptschule schließt an die Grundschule an und endet mit der 9. Klasse. Eine 10. Klasse ist zulässig.

(2) Es wird eine Fremdsprache, in der Regel Englisch, gelehrt. Sie beginnt in der 5. Klasse.

§ 10

(1) Die Organisationsformen der Realschule sind:

a) die Normalform,

b) die Aufbauform.

(2) Es wird eine Pflichtfremdsprache, in der Regel Englisch, gelehrt. Eine zweite Fremdsprache kann als Wahlfach gelehrt werden.

(3) Die Realschule der Normalform ist sechs- oder vierklassig. Die vierklassige Form setzt lehrplanmäßigen Unterricht in einer Fremdsprache in der 5. und 6. Klasse voraus.

(4) Für Schüler der Hauptschule schließt die Realschule in Aufbauform spätestens an die 7. Klasse an, wenn Kenntnisse in einer Fremdsprache nicht vorausgesetzt werden.

(5) Die Realschule endet mit der 10. Klasse.

(6) Der Übergang in die Realschule wird durch ein Aufnahmeverfahren geregelt.

§ 10 a

(1) Die Fachoberschule umfaßt die Klassen 11 und 12. Sie vermittelt eine praktische Ausbildung und eine wissenschaftlich-theoretische Bildung.

(2) Es wird eine Pflichtfremdsprache gelehrt. Eine zweite Fremdsprache kann als Wahlfach gelehrt werden.

(3) Die Fachoberschule gliedert sich in verschiedene Schultypen. Die Unterrichtspläne der einzelnen Schultypen müssen den Bestimmungen der Vereinbarungen der Kultusminister der Länder über die gegenseitige Anerkennung der Fachoberschulreifezeugnisse entsprechen.

§ 10 b

(1) Für Bewerber mit dem Abschlußzeugnis der Realschule oder einer gleichwertigen Vorbildung ohne Lehre dauert der Besuch der Fachoberschule zwei Jahre. Mindestens die Hälfte dieser Zeit dient der wissenschaftlich-theoretischen Bildung.

(2) Bei Bewerbern

1. mit dem Abschlußzeugnis der Hauptschule und dem Abschlußzeugnis einer Berufsaufbauschule oder
2. mit dem Abschlußzeugnis der Realschule oder einer gleichwertigen Vorbildung,

die eine Lehre mit dem vorgeschriebenen berufsbegleitenden Unterricht in einem Beruf absolviert haben, kann diese Ausbildung bis zur Dauer eines Jahres auf den Besuch der Fachoberschule angerechnet werden.

§ 11

(1) Die Organisationsformen des Gymnasiums sind:

a) die Normalform,

b) die Aufbauform.

(2) Das Gymnasium der Normalform ist neun- oder siebenklassig. Die siebenklassige Form setzt lehrplanmäßigen Unterricht in einer Fremdsprache in der 5. und 6. Klasse voraus.

(3) Für Schüler der Hauptschule schließt das Gymnasium in Aufbauform spätestens an die 7. Klasse an, wenn Kenntnisse in einer Fremdsprache nicht vorausgesetzt werden.

(4) Für Schüler der Realschule schließt das Gymnasium in Aufbauform spätestens an die 10. Klasse an und dauert dann mindestens 3 Jahre. Es setzt Kenntnisse in einer zweiten Fremdsprache nicht voraus.

(5) Der Übergang in das Gymnasium wird durch ein Aufnahmeverfahren geregelt.

§ 12

Unbeschadet der in § 13 Buchstabe c eröffneten Möglichkeit der Einführung einer dritten Fremdsprache ab Klasse 9 gliedert sich das Gymnasium von der 11. Klasse ab in verschiedene Schultypen. Die Unterrichtspläne der einzelnen Schultypen müssen den Bestimmungen der Vereinbarungen der Kultusminister der Länder über die gegenseitige Anerkennung der Reifezeugnisse entsprechen.

§ 13

Für die Sprachenfolge in den Gymnasien der Normalform, die zur allgemeinen Hochschulreife führen, gelten folgende Bestimmungen:

a) Der Unterricht in der ersten Fremdsprache beginnt in der 5. Klasse. Die erste Fremdsprache ist eine lebende Fremdsprache oder Latein. Die

Erfordernisse der Einheitlichkeit des Schulwesens in der Bundesrepublik Deutschland und der Durchlässigkeit zwischen den Schulformen sind zu berücksichtigen.

b) Der Unterricht in der zweiten Fremdsprache beginnt in der 7. Klasse. Zweite Fremdsprache können sein: Latein, Französisch und Englisch.

c) Frühestens von der 9. Klasse ab kann eine dritte Fremdsprache gelehrt werden. Für Schüler, die das Reifezeugnis des altsprachlichen Schultyps erwerben wollen, beginnt der pflichtmäßige Griechischunterricht in der 9. Klasse. Dafür können sich nur Schüler entscheiden, die Latein als erste oder zweite Fremdsprache gelernt haben.

§ 14

(1) In den zur allgemeinen Hochschulreife führenden Aufbauformen der Gymnasien für Schüler der Hauptschule ist Englisch in der Regel die erste Fremdsprache. Die zweite Fremdsprache beginnt spätestens in der 9. Klasse.

(2) In den zur allgemeinen Hochschulreife führenden Aufbauformen der Gymnasien für Schüler der Realschule wird der Unterricht in der ersten Pflichtfremdsprache fortgesetzt. Der Pflichtunterricht in der zweiten Fremdsprache setzt mit Beginn dieser Aufbauform des Gymnasiums ein.

(3) Eine dritte Fremdsprache kann in diesen Aufbauformen nur als freiwillige Arbeitsgemeinschaft von der 11. Klasse ab gelehrt werden.

§ 15

(1) Soweit ungeachtet dieser Vereinheitlichung beim Schulwechsel Härtefälle eintreten, sind nach näherer Weisung der Unterrichtsverwaltungen Übergangshilfen zu geben. Dabei kann auch auf ein Prüfungsfach verzichtet werden, wenn gleichzeitig die Anforderungen in einem anderen Fach erhöht werden.

(2) Für Schüler, die nicht in einer dritten Fremdsprache als Pflichtfach unterrichtet worden sind, wird beim Schulwechsel in ein anderes Land von der 10. Klasse ab auf die dritte Fremdsprache als Pflichtfach verzichtet.

§ 16

Pädagogische Versuche, die von der in diesem Abkommen vereinbarten Grundstruktur des Schulwesens abweichen, bedürfen der vorherigen Empfehlung der Kultusministerkonferenz.

ABSCHNITT III

Anerkennung von Prüfungen

§ 17

(1) Die in den Ländern ausgestellten Reifezeugnisse und sonstigen Abschlußzeugnisse von Schulen, die Gegenstand dieses Abkommens sind, werden anerkannt. Die Erteilung der Zeugnisse erfolgt nach Richtlinien der Kultusministerkonferenz.

(2) Dasselbe gilt von Zeugnissen über Erweiterungsprüfungen zur Reifeprüfung.

§ 18

(1) Die nach Maßgabe der Empfehlungen der Kultusministerkonferenz durchgeführten Lehramtsprüfungen werden von den vertragschließenden Ländern gegenseitig anerkannt.

(2) Die 2. Lehramtsprüfungen aller vertragschließenden Länder werden gegenseitig anerkannt.

ABSCHNITT IV

Bezeichnung der Notenstufen

§ 19

(1) Für die Zeugnisse aller Lehramtsprüfungen werden folgende Noten festgesetzt:

als Gesamturteil	als Urteile für die einzelnen Fächer
„mit Auszeichnung bestanden"	„sehr gut"
„gut bestanden"	„gut"
„befriedigend bestanden"	„befriedigend"
„bestanden"	„ausreichend"
	„mangelhaft"
	„ungenügend"

(2) Für die Zeugnisse aller Schulgattungen werden folgende Noten festgesetzt:

„sehr gut"	„ausreichend"
„gut"	„mangelhaft"
„befriedigend"	„ungenügend"

ABSCHNITT V

Bestimmungen über die Durchführung dieses Abkommens

§ 20

Soweit die Durchführung dieses Abkommens nach dem innerstaatlichen Recht eines Landes eine gesetzliche Regelung erfordert, werden die beteiligten Regierungen unverzüglich auf den Erlaß entsprechender gesetzlicher Bestimmungen hinwirken.

§ 21

Die Länder werden sich gegenseitig über die Durchführung dieses Abkommens unterrichten.

§ 22

Dieses Abkommen kann frühestens nach Ablauf von fünf Jahren mit einer Kündigungsfrist von einem Jahr jeweils zum 31. Juli des folgenden Jahres durch Erklärung gegenüber den beteiligten Ländern gekündigt werden.

Vereinbarungen der Kultusministerkonferenz

2. Vereinbarung zur Neugestaltung der gymnasialen Oberstufe in der Sekundarstufe II vom 7. Juli 1972

1 Zielsetzung

Die Vereinbarung über die Neugestaltung der gymnasialen Oberstufe soll die notwendigen Änderungen von Unterrichtsinhalten und Arbeitsformen in den Schulen ermöglichen und gleichzeitig sichern, daß die Oberstufe ihre gemeinsame Gestalt in den Ländern der Bundesrepublik behält.

Aufgrund der Vereinbarung wird die Stufe des Übergangs in den Bereich der Hochschule so strukturiert werden können, daß sowohl eine gemeinsame Grundausbildung für alle Schüler gewährleistet als auch der individuellen Spezialisierung Raum gegeben ist.

Ansprüche der Gesellschaft und individuelles Bedürfnis kommen durch die Möglichkeit zu freier Kombination von Grund- und Leistungskursen im Pflicht- und Wahlbereich zu ihrem Recht. Mit der Erweiterung des Wahlbereichs, in den neben den bisherigen auch neue Fächer hineingenommen werden, tritt die Schule entschiedener in ein dynamisches Verhältnis zur gesellschaftlichen Wirklichkeit.

Eine so gestaltete Oberstufe ist einerseits ein Weg zur Hochschule, indem sie die Studierfähigkeit vermittelt, andererseits ein Weg in berufliche Ausbildung oder Tätigkeit. Diese Vereinbarung ist auf den Bereich der gymnasialen Oberstufe beschränkt. Die Neugestaltung schafft jedoch die organisatorischen Voraussetzungen, um den bisherigen curricularen Bereich des Gymnasiums zu erweitern und die Kooperation von allgemeinen und berufsbezogenen Bildungsgängen zu erproben. Das Modell ist offen für die Aufnahme berufsbezogener Fachrichtungen im Sinne der Empfehlungen der Bildungskommission des Deutschen Bildungsrates für die Sekundarstufe II.

2 Grundsätze

2.1 Die inhaltliche Neugestaltung der gymnasialen Oberstufe vollzieht sich durch eine Überprüfung der Lernziele für die bisherigen Fächer. Die Ergebnisse der Lehrplanforschung und -entwicklung sollen diesen Prozeß fördern. Schon jetzt wird die Möglichkeit eröffnet, der Schulpraxis neue Fächer oder Unterrichtsgebiete zuzuführen.

2.2 Eine wichtige Voraussetzung der weiteren Entwicklung der gymnasialen Oberstufe ist die Änderung der Organisation für die bisherigen Klassen 11 bis 13. Die Möglichkeiten der Differenzierung sollen vermehrt werden. Dies kann durch Schwerpunktbildung und Zusammenarbeit unter bestehenden Gymnasien oder auch in größeren organisatorischen Einheiten erreicht werden.

3 Gliederung des Unterrichtsangebots

3.1 Der Unterricht in der Oberstufe wird nach Begabung und Leistung differenziert; die Oberstufe wird nicht mehr nach Gymnasialtypen gegliedert.

3.2 Die Schüler werden in der Oberstufe im Pflichtbereich und im Wahlbereich unterrichtet, und zwar in der Regel 30 Wochenstunden im Verhältnis von etwa 2 : 1.

Im Pflichtbereich erwerben oder erweitern die Schüler Kenntnisse in den vorgeschriebenen Aufgabenfeldern.

Der Wahlbereich soll es den Schülern ermöglichen, ihren Interessen und Neigungen ohne Bindung an festgelegte Aufgabenfelder nachzugehen oder Schwerpunkte zu bilden in Verbindung mit dem Pflichtbereich.

3.3 Innerhalb beider Bereiche wird nach Grund- und Leistungskursen unterschieden, die in der Regel Fächern zugeordnet werden. Grundkurse sind zwei- bis dreistündig, in Deutsch, in der Mathematik und in den Fremdsprachen mindestens dreistündig.

Leistungskurse vermitteln vertieftes wissenschaftspropädeutisches Verständnis und erweiterte Spezialkenntnisse, auch im Hinblick auf Anwendungsmöglichkeiten der Wissenschaften und Künste. Sie werden mit mindestens fünf, in der Regel mit sechs Wochenstunden angeboten.

4 Pflichtbereich

4.1 Der Pflichtbereich umfaßt:

— das sprachlich-literarisch-künstlerische Aufgabenfeld

— das gesellschaftswissenschaftliche Aufgabenfeld

— das mathematisch-naturwissenschaftliche Aufgabenfeld

— Religionslehre

— Sport.

Für den Unterricht in Religionslehre gelten jeweils die Bestimmungen der Länder; dies gilt auch für die Festlegung von Wochenstundenzahlen.

In den Aufgabenfeldern, in Religionslehre und im Sport soll jeder Schüler der Oberstufe die vorher erworbenen Kenntnisse oder Fertigkeiten vertiefen und erweitern. Grundlegende Einsichten in fachspezifische Denkweisen und Methoden sollen durch geeignete Themenwahl und Unterrichtsformen exemplarisch für jedes Aufgabenfeld vermittelt werden. Philosophische Fragen, die diese Aufgabenfelder durchziehen, sollen berücksichtigt werden.

4.2 Im sprachlich-literarisch-künstlerischen Aufgabenfeld dient das Fach Deutsch vor allem dem Studium der Muttersprache. Es vermittelt unter anderem Einsicht in sprachliche Strukturen und fördert die Fähigkeit zu sprachlicher Differenzierung unter Berücksichtigung der verschiedenen Ebenen sprachlicher Kommunikation (z. B. Umgangssprache, wissenschaftliche Sprache). Diese Einsichten werden erweitert durch die Kenntnisse, die durch angemessene Beherrschung von mindestens einer Fremdsprache gewonnen werden. Kurse in Literatur, Musik und Bildender Kunst sollen zum Verständnis künstlerischer Mittel und Formen, menschlicher Möglichkeiten und soziologischer Zusammenhänge führen.

4.3 Im gesellschaftswissenschaftlichen Aufgabenfeld werden gesellschaftliche Sachverhalte in struktureller und historischer Sicht erkennbar gemacht. Durch geeignete, auch fächerübergreifende Themenwahl sollen Einsichten in historische, politische, soziale, geographische, wirtschaftliche und rechtliche Sachverhalte sowie insbesondere in den gesellschaftlichen Wandel seit dem industriellen Zeitalter und in die gegenwärtigen internationalen Beziehungen und deren Voraussetzungen vermittelt werden.

4.4 Im mathematisch-naturwissenschaftlich-technischen Aufgabenfeld sollen Verständnis für den Vorgang der Abstraktion, die Fähigkeit zu logischem Schließen, Sicherheit in einfachen Kalkülen, Einsicht in die Mathematisierung von Sachverhalten, in die Besonderheiten naturwissenschaftlicher Methoden, in die Entwicklung von Modellvorstellungen und deren Anwendung auf die belebte und unbelebte Natur und in die Funktion naturwissenschaftlicher Theorien vermittelt werden.

4.5 Der Unterricht in Religionslehre stellt die Grundlage und Lehre der jeweiligen Religionsgemeinschaft dar; er soll Einsichten in Sinn- und Wertfragen des Lebens vermitteln, die Auseinandersetzung mit Ideologien, Weltanschauungen und Religionen ermöglichen und zu verantwortlichem Handeln in der Gesellschaft motivieren.

Ob das Fach Religionslehre einem Aufgabenfeld zugeordnet wird, bleibt den Ländern überlassen.

4.6 Im Sport werden Kurse in verschiedenen Sportarten angeboten. Sportkurse können entweder Grund- oder unter bestimmten Bedingungen Leistungskurse sein (vgl. 6.4).

5 Wahlbereich

Der Wahlbereich dient in Verbindung mit dem Pflichtbereich der Schwerpunktbildung durch den Schüler. Die Fächer des Wahlbereichs stellen im Regelfall Teilgebiete aus den drei Aufgabenfeldern dar. In ihnen soll der Schüler in den Sachbereich, die Methode und die Fachsprache der jeweiligen Wissenschaft eingeführt werden. Der Wahlbereich bietet auch Raum für Anwendung (z. B. Kunst- oder Musikausübung, Anwendung der Mathematik in der Datenverarbeitung) und für berufsbezogene Kurse. Im Grundsatz können allen Wissenschaften Unterrichtsgegenstände entnommen werden. Dadurch ist eine Erweiterung des Fächerangebotes der Schule möglich.

6 Fächerangebot

Die Grund- und Leistungskurse des Unterrichtsangebotes sind in der Regel Fächern zugeordnet.

6.1 Im Pflicht- und Wahlbereich bieten sich vor allem folgende Fächer für die Zuordnung der Grund- und Leistungskurse an:
Deutsch, Fremdsprachen, Bildende Kunst, Musik, Philosophie, Religionslehre, Religionskunde, Gemeinschaftskunde, Wirtschaftslehre, Mathematik, Physik, Chemie, Biologie.

6.2 Besonders im Wahlbereich können mit Genehmigung der zuständigen Unterrichtsverwaltung neue Fächer in das Fächerangebot aufgenommen werden:

Pädagogik, Psychologie, Soziologie, Rechtskunde, Geologie, Astronomie, Technologie, Statistik, Datenverarbeitung und andere.

Im Wahlbereich können auch Teilgebiete von Fächern oder übergreifende Fächer oder Gebiete von den zuständigen Unterrichtsverwaltungen als Kursgegenstände zugelassen werden.

6.3 Als Leistungsfächer und als Fächer des Wahlbereiches kommen auch in Frage: Geschichte, Erdkunde, Sozialkunde.

6.4 Sport wird in der Regel in Grundkursen angeboten. Die zuständige Unterrichtsverwaltung kann Sport auch für Leistungskurse des Wahlbereiches an ausgewählten und entsprechend ausgestatteten Schulen zulassen. Solche Leistungskurse müssen sportwissenschaftliche Teile enthalten (z. B. aus Biologie oder Psychologie).

7 Organisationsform der gymnasialen Oberstufe

7.1 Die Oberstufe beginnt nach der 10. Klasse. Die Dauer des Durchgangs beträgt für den einzelnen Schüler mindestens zwei und höchstens vier Jahre. Auch Schüler, für die der Durchgang durch die Oberstufe aufgrund ihrer Leistungen zwei Jahre betragen kann, müssen für die Reifeprüfung die im folgenden für die Jahrgangsstufen 12/13 genannten Voraussetzungen erfüllen.

7.2 Das System der Jahrgangsklassen wird in ein System von Grund- und Leistungskursen umgewandelt, das auch jahrgangsübergreifend sein kann. Die Kurse sind themenbestimmt, doch bleiben sie Fächern und den für sie geltenden Lehrplanrichtlinien zugeordnet. Sie dauern jeweils ein halbes Jahr.

7.3 In der Jahrgangsstufe 11 wird das Kurssystem so eingeführt, daß es spätestens vom Beginn der Jahrgangsstufe 12 an voll entfaltet ist.

7.4 Das Kurssystem verlangt individuelle Beratung. Die Aufgaben des bisherigen Klassenlehrers werden auf Beratungslehrer (Tutoren) übergeleitet.

7.5.1 Im Pflichtbereich belegt der Schüler der Jahrgangsstufen 12/13 je Schulhalbjahr etwa 20 Wochenstunden in Grund- und Leistungskursen, und zwar

im sprachlich-literarisch-künstlerischen Aufgabenfeld insgesamt mindestens 22 Wochenstunden in vier Halbjahren,

im gesellschaftswissenschaftlichen Aufgabenfeld insgesamt mindestens 16 Wochenstunden in vier Halbjahren,

im mathematisch-naturwissenschaftlich-technischen Aufgabenfeld insgesamt mindestens 22 Wochenstunden in vier Halbjahren,

in Religionslehre gemäß 4.1,

im Sport mindestens acht Wochenstunden in vier Halbjahren.

7.5.2 Dabei wird für die Jahrgangsstufen 12/13 festgesetzt:
In den vier Halbjahren sind im sprachlich-literarisch-künstlerischen Aufgabenfeld mindestens zwei Halbjahreskurse (d. h. Grund- oder Leistungskurse) in der Muttersprache, zwei in der gewählten Fremdsprache, zwei literarische bzw. künstlerische Halbjahreskurse zu belegen. Im mathematisch-naturwissenschaftlich-technischen Aufgabenfeld sind in vier Halbjahren mindestens zwei Halbjahreskurse in Mathematik und vier Halbjahreskurse in den Naturwissenschaften zu belegen.

7.6 Der Schüler belegt im Wahlbereich etwa 10 Wochenstunden je Schulhalbjahr. Er kann damit die Fächer des Pflichtbereiches verstärken, indem er daraus die Leistungsfächer wählt, oder zusätzliche Fächer belegen.

7.7 Der Schüler muß zwei Leistungsfächer wählen (vgl. 3.3, 8.3 und 9.3). Davon ist eines entweder eine Fremdsprache oder Mathematik oder eine Naturwissenschaft gemäß 6.1.

Als zweites Leistungsfach kann ein anderes Fach aus der Gruppe der in 6.1 und 6.2 genannten Fächer gewählt werden. Auch die 6.3 zuzurechnenden Fächer des Wahlbereiches und Sport (vgl. 6.4) können mit Genehmigung der Unterrichtsverwaltung in den Kreis der Leistungsfächer einbezogen werden.

7.8 In der Regel werden Leistungskurse gesondert neben den Grundkursen angeboten (vgl. 3.3). Doch können sie im Ausnahmefall gebildet werden mit Hilfe von Zusatzkursen zu Grundkursen.

7.9 Eine Konzentration bestimmter Bereiche oder Fächer auf bestimmte Zeitabschnitte der Oberstufe kann sinnvoll sein. Die nach obigen Angaben berechenbare jeweilige Gesamtstundenzahl für jeden Schüler soll nach Möglichkeit gleichmäßig auf die Schulhalbjahre verteilt werden.

7.10 Es steht einem Land frei, auch ein drittes Leistungsfach vorzuschreiben und erforderlichenfalls zusätzliche Bindungen für das zweite und dritte Leistungsfach sowie für Kurse und Kurskombinationen auszusprechen.

8 Abiturprüfung

8.1 Den Abschluß der Oberstufe bildet die Abiturprüfung. Die Zuerkennung der allgemeinen Hochschulreife setzt die Teilnahme an der Abiturprüfung voraus.

8.2.1 Im Abitur wird der Schüler in vier Fächern geprüft. Dabei muß er Kenntnisse in Aufgabenfeldern des Pflichtbereichs (vgl. 4), in den Leistungsfächern jedoch vertiefte und erweiterte Kenntnisse nachweisen.

8.2.2 Schüler, die mehr als zwei Leistungsfächer (vgl. 7.7 und 7.10) gewählt haben, entscheiden vor Beginn der Abiturprüfung, welche beiden Leistungsfächer als Leistungsfächer in der Abiturprüfung gewertet werden sollen; die Kurse des nicht gewählten Leistungsfaches gelten in der Abiturprüfung als Grundkurse.

8.3 Pflichtfächer der schriftlichen Abiturprüfung sind:

8.3.1 zwei Leistungsfächer

8.3.2 ein vom Schüler wählbares Fach aus einem Aufgabenfeld des Pflichtbereichs (vgl. 4), dem keines der beiden Leistungsfächer zugehört, oder das Fach Religionslehre.

In den schriftlich geprüften Fächern können auch mündliche Prüfungen angesetzt werden.

8.4 Prüfungsfach der mündlichen Abiturprüfung ist nach Wahl des Schülers ein wissenschaftliches oder ein künstlerisches Fach, das nicht schon schriftlich geprüft wurde. Anstelle der mündlichen Abiturprüfung kann Sport Prüfungsfach sein. Wird jedoch durch die Prüfung nach 8.3 eines der Aufgabenfelder gemäß 4.1 nicht erfaßt, so muß das Fach der müdlichen Prüfung diesem Aufgabenfeld entnommen werden.

8.5 Sind Bildende Kunst oder Musik Prüfungsfach gemäß 8.3, so kann an die Stelle der schriftlichen Prüfung eine besondere Fachprüfung treten, die auch einen schriftlichen Teil enthält.

8.6 Ist Sport Prüfungsfach gemäß 8.3.1, so tritt an die Stelle der schriftlichen Prüfung eine besondere Fachprüfung, die auch einen schriftlichen Teil enthält.

8.7 Zur Prüfung kann zugelassen werden, wer in den Jahrgangsstufen 12/13 in den Prüfungsfächern mindestens je vier Halbjahreskurse belegt hat. Außerdem ist der Besuch von Grundkursen in dem gemäß 7.5.1 und 7.5.2 festgelegten Umfang nachzuweisen.

8.8 Der Nachweis der allgemeinen Hochschulreife ist erbracht, wenn ein Schüler sowohl in der Gesamtheit der aus den Jahrgangsstufen 12/13 anzurechnenden Leistungskurse als auch in der Gesamtheit der aus den Jahrgangsstufen 12/13 anzurechnenden Grundkurse und in der Abiturprüfung mindestens je ein Drittel der erreichbaren Punktzahlen erzielt hat (vgl. 9).

9 Leistungsbewertung und Entscheidung über den erfolgreichen Besuch der gymnasialen Oberstufe

9.1 Die im Verlauf der gymnasialen Oberstufe erbrachten Leistungen werden mit den herkömmlichen Noten (1 bis 6) bewertet. Die Umsetzung der in den Jahrgangsstufen 12/13 festgestellten Leistungsnoten in eine Gesamtqualifikation erfolgt mittels eines Punktsystems.

9.2 Für die Umrechnung der 6-Noten-Skala in das Punktsystem gilt folgender Schlüssel:

Note 1	entspricht 15/14/13	Punkten je nach Notentendenz
Note 2	entspricht 12/11/10	Punkten je nach Notentendenz
Note 3	entspricht 9/8/7	Punkten je nach Notentendenz
Note 4	entspricht 6/5/4	Punkten je nach Notentendenz
Note 5	entspricht 3/2/1	Punkten je nach Notentendenz
Note 6	entspricht 0	Punkten.

9.3 Aus den in den geforderten Grund- und Leistungskursen nachgewiesenen Halbjahresleistungen und aus den in der Abiturprüfung gezeigten Leistungen wird eine Gesamtpunktzahl ermittelt, die sich zu gleichen Teilen aus den in Grundkursen, in Leistungskursen und in der Abiturprüfung erreichbaren Punktzahlen zusammensetzt. Dabei ergibt sich die in der Abiturprüfung erreichbare Punktzahl zu gleichen Teilen aus den Leistungen in den vier Prüfungsfächern (vgl. 8.2 bis 8.4). Es sind höchstens 900 Punkte erreichbar, also höchstens 300 Punkte in Grundkursen, Leistungskursen und in der Abiturprüfung.

9.3.1 Die allgemeine Hochschulreife wird nach der Abiturprüfung zuerkannt, wenn der Schüler in den Jahrgangsstufen 12/13 von den erreichbaren 900 Punkten mindestens 300 Punkte erzielt, und zwar in der Gesamtheit der anzurechnenden Grundkurse, in der Gesamtheit der anzurechnenden Leistungskurse und in der Abiturprüfung jeweils mindestens 100. Dabei müs-

sen in 15 der anzurechnenden Grundkurse, in vier der anzurechnenden Leistungskurse und in zwei Prüfungsfächern, darunter einem Leistungsfach, wenigstens jeweils fünf Punkte (entsprechend Note 4) der einfachen Wertung erreicht sein.

9.3.2 Es gilt folgende Berechnungsgrundlage:

	maximal erreichbare Punktzahl
Halbjähriger Grundkurs	15
Halbjähriger Leistungskurs	45
Facharbeit aus einem Leistungskurs (vgl. 9.3.4)	30

9.3.3 Jedem Schüler werden die Leistungen in 20 Grundkursen für die Gesamtqualifikation angerechnet. Die Leistungen in zwei weiteren Grundkursen (im letzten Schulhalbjahr) werden im Rahmen der Abiturprüfung angerechnet. Aus dem Sportunterricht können höchstens drei Grundkurse angerechnet werden. Mit 0 Punkten abgeschlossene Halbjahreskurse zählen dabei nicht (vgl. 9.3.5).

9.3.4 Für die Gesamtqualifikation werden ferner die Leistungen in sechs der verpflichtenden acht Leistungskurse der Prüfungsfächer gemäß 8.3.1 angerechnet. Die Leistungen in den zwei Leistungskursen dieser Fächer im letzten Schulhalbjahr werden im Rahmen der Abiturprüfung angerechnet. Außerdem werden die für die Gesamtqualifikation die in einer Facharbeit aus einem Leistungsfach erzielten Punkte angerechnet. Mit 0 Punkten abgeschlossene Leistungskurse zählen dabei nicht.

9.3.5 Mindestens 15 der bei der Gesamtqualifikation gemäß 9.3.3 und 9.3.4 anzurechnenden Grund- oder Leistungskurse müssen den drei Aufgabenfeldern gemäß 4.1 entstammen. Die unter 7.5.2 vorgeschriebenen Kurse sowie vier Halbjahreskurse im gesellschaftswissenschaftlichen Aufgabenfeld müssen mit in die Berechnung nach 9.3.3 eingebracht werden, soweit sie nicht als Leistungskurse zählen.

9.3.6 In der Abiturprüfung sind in den vier obligatorischen Prüfungsfächern (vgl. 8.2 bis 8.4) maximal jeweils 75 Punkte erreichbar. Dabei sind die Leistungen in diesen Fächern im letzten Schulhalbjahr jeweils einfach, die in der Abiturprüfung erbrachten Leistungen jeweils vierfach zu werten.

9.3.7 Wird in einem Land allgemein die Facharbeit aus einem Leistungskurs nicht in die Berechnungsgrundlage gemäß 9.3.2 aufgenommen, kann für die entfallenden Punkte eine Ausgleichsregelung geschaffen werden.

10 Schlußbestimmungen

10.1 Diese Vereinbarung tritt mit dem Tage der Beschlußfassung in Kraft. Ihre Durchführung in allen Schulen beginnt spätestens mit dem Schuljahr 1976/77.

10.2 Die auf Grund dieser Vereinbarung erworbenen Abiturzeugnisse werden gegenseitig anerkannt. Nach dem Abkommen der Ministerpräsidenten zwischen den Ländern der Bundesrepublik zur Vereinheitlichung auf dem Gebiete des Schulwesens vom 28. Oktober 1964 („Hamburger Abkommen") ist die gegenseitige Anerkennung der allgemeinen Hochschulreife bei Schülern, die in den Jahrgangsstufen 7 bis 10 keinen Unterricht in einer zweiten Fremdsprache erhalten haben, daran gebunden, daß diese Schüler beginnend in der Jahrgangsstufe 11 in der gymnasialen Oberstufe in einer zweiten Fremdsprache unterrichtet werden.

10.3 Die vorgenannten Bestimmungen treten für Gymnasien mit neugestalteter Oberstufe an die Stelle früher getroffener Vereinbarungen, soweit diese ihnen entgegenstehen.

10.4 Die Möglichkeit, über den Besuch der gymnasialen Oberstufe in der Sekundarstufe II die Fachhochschulreife zu erwerben, wird durch besondere Vereinbarung der Kultusministerkonferenz geregelt.

3. Rahmenvereinbarung über das Berufsgrundbildungsjahr (Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 6. September 1973)

Die Veränderungen in der Berufs- und Arbeitswelt, die sich aus der wissenschaftlichen, technischen und gesellschaftlichen Entwicklung ergeben, machen eine Neuordnung der beruflichen Bildung erforderlich. Dabei erweist sich eine Gliederung nach berufsfeldorientierter Grundbildung und darauf aufbauender Fachbildung als sinnvoll.

Die berufliche Grundbildung ist die erste Stufe der neugegliederten Berufsbildung und wird

in Vollzeitschulen oder

im dualen System in kooperativer Form

durchgeführt. Diese Stufe wird als Berufsgrundbildungsjahr bezeichnet.

Das Berufsgrundbildungsjahr in der Form der Vollzeitschule wird auf die berufliche Ausbildung voll angerechnet; maßgebend dafür sind Rechtsverordnungen zu § 29 Abs. 1 des Berufsbildungsgesetzes vom 14. August 1969 und § 27 a Abs. 1 der Handwerksordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Dezember 1965.

Das Berufsgrundbildungsjahr in Vollzeitschulen wird in Einrichtungen des öffentlichen Bildungswesens oder in entsprechenden staatlich anerkannten Einrichtungen durchgeführt und untersteht der Aufsicht der Kultusministerien der Länder.

Die Kultusminister der Länder schließen unter Berücksichtigung des Bildungsgesamtplanes die folgende Rahmenvereinbarung, mit der die notwendige Einheitlichkeit des Berufsgrundbildungsjahres in Vollzeitschulen gewährleistet werden soll.

1. Aufgabe des Berufsgrundbildungsjahres

Das schulische Berufsgrundbildungsjahr ist ein einjähriges Vollzeitschuljahr. Es hat die Aufgabe, allgemeine (berufsfeldübergreifende) und auf der Breite eines Berufsfeldes fachtheoretische Lerninhalte als berufliche Grundbildung zu vermitteln. Es ist für Ausbildungsberufe, die dem Berufsfeld zugeordnet sind, Grundlage einer folgenden beruflichen Fachbildung.

Die Gliederung nach Berufsfeldern ist das maßgebende Organisationsprinzip des Berufsgrundbildungsjahres.

2. Aufnahmevoraussetzungen

In das Berufsgrundbildungsjahr werden Jugendliche aufgenommen, die nach geltendem Landesrecht die Vollzeitschulpflicht erfüllt haben; sie müssen sich für ein Berufsfeld entscheiden.

Für Jugendliche ohne Hauptschulabschluß muß durch geeignete Maßnahmen im Sinne einer Schullaufbahnberatung geprüft werden, ob die Aussicht auf eine erfolgreiche Teilnahme am Bildungsgang des gewählten Berufsfeldes besteht.

3. Unterricht

3.1 Allgemeine Grundsätze

Der Unterricht umfaßt einen berufsfeldübergreifenden und einen berufsfeldbezogenen — fachtheoretischen und fachpraktischen — Lernbereich.

Der Unterricht ist an allgemeinen Lernzielen zu orientieren. Die Lerninhalte sind nicht isoliert, sondern unter dem Prinzip der didaktischen Einheit des Berufsgrundbildungsjahres zu sehen und auszuwählen.

Im berufsfeldübergreifenden Unterricht werden die Lernziele und die Auswahl der Lerninhalte auf die Arbeit der vorausgehenden Schule abgestimmt.

Im berufsfeldbezogenen — fachtheoretischen und fachpraktischen — Lernbereich sind die Lernziele und damit die Auswahl der Lerninhalte auf eine breite berufliche Grundbildung auszurichten; bei der Bestimmung der Lernziele soll auch die nachfolgende berufsqualifizierende Fachbildung berücksichtigt werden. Fachtheorie und Fachpraxis sind aufeinander zu beziehen.

3.2 Berufsfelder

Der Unterricht im berufsfeldbezogenen — fachtheoretischen und fachpraktischen — Lernbereich ist auf eines der nachfolgend genannten Berufsfelder gerichtet:

I. Wirtschaft und Verwaltung
II. Metall
III. Elektrotechnik
IV. Bau und Holz
V. Textil und Bekleidung
VI. Chemie, Physik und Biologie
VII. Druck und Papier
VIII. Farb- und Raumgestaltung
IX. Gesundheits- und Körperpflege
X. Ernährung und Hauswirtschaft
XI. Landwirtschaft

Zahl und Abgrenzung der Berufsfelder gelten als vorläufig.

3.3 Stundentafel

3.3.1 Berufsübergreifender Lernbereich

Deutsch	2 Stunden/Woche
Sozialkunde	2 Stunden/Woche
Fremdsprache	2 Stunden/Woche
Sport	2 Stunden/Woche
Religionslehre	nach landesrechtlichen Bestimmungen.

Die unterschiedliche Vorbildung der Jugendlichen wird durch ein differenziertes Unterrichtsangebot ausgeglichen; die Individualisierung des Lernprozesses soll durch Stütz- und Förderkurse verstärkt werden. Stützkurse sollen Jugendlichen mit Lernschwierigkeiten helfen, das Berufsgrundbildungsjahr erfolgreich abzuschließen. Förderkurse sollen Jugendlichen die Möglichkeit eröffnen, ihren Fähigkeiten entsprechend weitere Abschlüsse oder Teile von Abschlüssen zu erreichen.

An Stelle der Fremdsprache können Stützkurse aus dem berufsfeldbezogenen Lernbereich gewählt werden.

3.3.2 Berufsfeldbezogener Lernbereich

Die Gesamtdauer des Unterrichts im berufsfeldbezogenen Lernbereich beträgt mindestens 24 Stunden in der Woche.

Der berufsfeldbezogene Lernbereich umfaßt den fachtheoretischen und den fachpraktischen Bereich zu etwa gleichen Anteilen; eine strenge Abgrenzung beider Bereiche gegeneinander ist nicht immer möglich.

Zum fachtheoretischen Bereich zählen Mathematik und Naturwissenschaften mit mindestens je zwei Stunden in der Woche. Die übrigen Fächer und deren Stundenzahlen ergeben sich aus den Anforderungen des jeweiligen Berufsfeldes.

3.3.3

Erfolgt wegen besonderer Bedingungen die fachpraktische Ausbildung in zusammenhängenden Abschnitten, so darf die Jahreswochenstundenzahl je Fach nicht unterschritten werden.

3.3.4

Das Unterrichtsangebot kann sowohl im berufsfeldübergreifenden als auch im berufsfeldbezogenen Bereich erweitert werden.

3.4 Rahmenpläne für den berufsfeldbezogenen Lernbereich

Die Rahmenpläne für den berufsfeldbezogenen — fachtheoretischen und fachpraktischen — Lernbereich werden von Lehrplanausschüssen der Kultusministerkonferenz in Abstimmung mit der Bundesregierung erarbeitet. Soweit neue Ausbildungsordnungen mit berufsfeldbezogener Grundbildung erarbeitet werden, wird das „Verfahren bei der Abstimmung von Ausbildungsordnungen und Rahmenlehrplänen im Bereich der beruflichen Bildung zwischen der Bundesregierung und den Kultusministern (-senatoren) der Länder" angewandt, das entsprechend dem gemeinsamen Ergebnisprotokoll vom 30. Mai 1972 zwischen den Kultusministern (-senatoren) der Länder und der Bundesregierung vereinbart worden ist.

4. Abschlüsse und Berechtigungen

4.1 Abschluß des Berufsgrundbildungsjahres

Das Berufsgrundbildungsjahr ist erfolgreich abgeschlossen, wenn mindestens ausreichende Leistungen in den Fächern

a) des berufsfeldübergreifenden Bereichs,

b) des fachtheoretischen Bereichs,

c) des fachpraktischen Bereichs

erreicht worden sind.

Eine nicht ausreichende Leistung in einem Fach kann nur durch mindestens befriedigende Leistungen in einem Fach desselben Bereichs ausgeglichen werden. Zwei oder mehr nicht ausreichende Leistungen in Fächern desselben Bereichs können nicht ausgeglichen werden.

Bei erfolgreichem Abschluß des Berufsgrundbildungsjahres wird ein Abschlußzeugnis erteilt.

Dieses Zeugnis erhält folgenden Feststellungsvermerk: „Der Besuch des Berufsgrundbildungsjahres wird auf der Grundlage von Rechtsverordnungen nach § 29 Abs. 1 des Berufsbildungsgesetzes vom 14. August 1969 und nach § 27 a Abs. 1 der Handwerksordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Dezember 1965 als erstes Jahr der Berufsausbildung in den dem jeweiligen Berufsfeld zugeordneten Ausbildungsberufen angerechnet."

4.2 Anrechnung auf die Berufsausbildung bei Erteilung eines Abgangszeugnisses

Wird das Berufsgrundbildungsjahr abgeschlossen, ohne daß in allen drei der in 4.1 Abs. 1 genannten Bereichen mindestens ausreichende Leistungen oder der geforderte Ausgleich erreicht worden sind, wird ein Abgangszeugnis erteilt.

Ist das Berufsgrundbildungsjahr sowohl

a) im fachtheoretischen Bereich als auch

b) im fachpraktischen Bereich

mit mindestens ausreichenden Leistungen abgeschlossen worden oder wurde nach 4.1 Abs. 2 der erforderliche Ausgleich erreicht, so erhält das Abgangszeugnis den Feststellungsvermerk gemäß 4.1 Abs. 4.

4.3 Bestätigung eines Bildungsstandes, der dem Bildungsstand der Hauptschule entspricht

4.3.1

Jugendlichen, die in das Berufsgrundbildungsjahr eingetreten sind, ohne die Hauptschule abgeschlossen zu haben, jedoch mindestens die Klasse 8 der Hauptschule mit Erfolg besucht haben, kann nach erfolgreichem Besuch des Berufsgrundbildungsjah-

res im Abschlußzeugnis bestätigt werden, daß sie einen Bildungsstand erreicht haben, der dem erfolgreichen Besuch der Hauptschule entspricht.

4.3.2

Die Bestätigung über den Bildungsstand, der dem erfolgreichen Besuch der Hauptschule entspricht, kann auch bei Erteilung eines Abgangszeugnisses erfolgen, wenn mit dem Abschluß des Berufsgrundbildungsjahres sowohl

a) im berufsfeldübergreifenden Bereich als auch

b) im fachtheoretischen Bereich

mindestens ausreichende Leistungen oder der nach 4.1 Abs. 2 erforderliche Ausgleich erreicht worden sind.

4.4 Anrechnung des erfolgreich besuchten Berufsgrundbildungsjahres auf spätere Abschlüsse

Zeugnisse nach Abschnitt 4.1 bis 4.3 können bei späteren Abschlüssen als Teilleistungen angerechnet werden. Die Kultusministerien ordnen solche Anrechnungsmöglichkeiten in eigener Zuständigkeit. Regelungen durch Vereinbarungen der Kultusministerkonferenz bleiben vorbehalten.

5. Einrichtungen für behinderte Jugendliche

Für Jugendliche, die in einem Berufsgrundbildungsjahr nach Ziffer 1 bis 4 dieser Rahmenvereinbarung nicht ausreichend gefördert werden können, sind besondere Einrichtungen zu schaffen, in denen die Möglichkeit eröffnet werden soll, Abschlüsse oder Teile von Abschlüssen zu erreichen. Insbesondere sollen Jugendliche in diesen Einrichtungen mit dem Ziel gefördert werden, daß die nach § 29 Abs. 2 des Berufsbildungsgesetzes vom 14. August 1969 und nach § 27 a Abs. 2 der Handwerksordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Dezember 1965 vorgesehene individuelle Anrechnung des Berufsgrundbildungsjahres durch die zuständigen Stellen erfolgen kann.

4. Vereinbarung über die Orientierungsstufe (Klassen 5 und 6) (Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 28. Februar 1974)

1 Vorbemerkung

Die Kultusministerkonferenz hat in ihrer 132. Plenarsitzung am 9./10. Oktober 1969 beschlossen, sich mit den Fragen der Sekundarstufe I (Klassen 5 bis 10) und deren Abschlüsse zu befassen und dabei „zu einer Planung zu gelangen, in der gemeinsame Vorstellungen über die inhaltliche und organisatorische Abstimmung der beteiligten Schulgattungen entwickelt werden". Sie hat in ihrer 156. Plenarsitzung am 3. November 1972 unter Berücksichtigung der Beschlüsse der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung ihre Absicht bekundet, eine Vereinbarung über die Orientierungsstufe (Klassen 5 und 6) anzustreben.

Die nachfolgende Vereinbarung über die Orientierungsstufe ist Teil einer noch zu entwickelnden umfassenderen Vereinbarung über den Sekundarbereich I; sie wird — unter Umständen in geänderter Form — darin aufgehen. Die Vereinbarung enthält nur Regelungen, die für die Klassen 5 und 6 gelten. Alle weitergehenden Regelungen — insbesondere zur inhaltlichen Gestaltung des Sekundarbereichs I — bleiben der umfassenderen Vereinbarung vorbehalten.

2 Die Klassen 5 und 6 im bestehenden Schulwesen

Die Klassen 5 und 6 bilden schon heute nach übereinstimmender Auffassung der Unterrichtsverwaltungen eine Stufe der Orientierung, die unter verschiedenen Bezeichnungen geführt wird (Eingangs-, Beobachtungs-, Erprobungs-, Förder- und Orientierungsstufe). Diese Stufe ist überwiegend den bestehenden Schulformen zugeordnet. In Schulversuchen haben sich Formen entwickelt, die es ermöglichen, Schüler der Klassen 5 und 6 schulformübergreifend zusammenzufassen und nach einem einheitlichen Curriculum zu unterrichten.

Für die Aufnahme der Schüler in die Klassen 5 und 6 der weiterführenden Schulformen des bestehenden Schulwesens sind der Wille der Erziehungsberechtigten und das Gutachten der Grundschule maßgebend. In bestimmten Fällen wird ein besonderes Aufnahmeverfahren, das auch eine Aufnahmeprüfung enthalten kann, durchgeführt.

Der Unterricht vollzieht sich in Einzelfächern; zum Teil ist er fächerübergreifend organisiert.

In fast allen Ländern der Bundesrepublik finden sich innerhalb der verschiedenen Schulformen und in schulformabhängigen Orientierungsstufen Formen der Differenzierung nach Fachleistungskursen, insbesondere in Mathematik und/oder in der ersten Fremdsprache.

Weitere Fördermaßnahmen zielen auf das Beheben von Lernmängeln und die Milderung unerwünschter Auswirkungen der Leistungsdifferenzierung; sie dienen auch der Verbesserung der Durchlässigkeit.

In Schulen, die keine Ganztagsschulen sind, füllen der Pflichtunterricht und die Fördermaßnahmen die zur Verfügung stehende Zeit aus. Ergänzende Unterrichtsangebote, die den Interessen und Neigungen der Schüler besonders entgegenkommen, sind hier in der Regel nicht möglich.

3 Ziele der Orientierungsstufe

Ziel der Orientierungsstufe ist es, aufbauend auf der im Primarbereich begonnenen gemeinsamen Grundbildung die Entscheidung über die Schullaufbahn der Schüler bis zum Ende der Klasse 6 offenzuhalten, um sie dadurch auf eine verläßlichere Grundlage zu stellen.

Daher werden in der Orientierungsstufe angestrebt:

- Erprobung und Erfahrung der individuellen Lernmöglichkeiten des Schülers (Selbsterprobung und Selbsterfahrung)
- Information über die Ziele und Anforderungen der weiterführenden Bildungswege im Sekundarbereich und über die ihnen entsprechende Eignung des Schülers (entsprechend Teil I der Empfehlung der Kultusministerkonferenz „Beratung in Schule und Hochschule" — Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 14. September 1973 —)
- Entscheidungshilfen für die Wahl des weiteren Bildungsweges
- Ausgleich regional und sozial bedingter Bildungsunterschiede, soweit sie sich auf die Aufgaben der Orientierungsstufe auswirken.

Diese Ziele sollen erreicht werden durch:

- ein gemeinsames grundlegendes Bildungsangebot, das alle Fächer/Fächergruppen des Sekundarbereichs I umfaßt
- Fördermaßnahmen zum Beheben von Lernmängeln
- differenzierte Anforderungen, die sowohl eine optimale individuelle Förderung hinsichtlich der Leistungsfähigkeit ermöglichen als auch eine Schwerpunktfindung des Schülers vorbereiten.
- Formen des Unterrichts, die die Selbständigkeit ebenso wie die Kooperationsfähigkeit des Schülers fördern (z. B. Gruppen-, Partner-, Projektarbeit)
- Beobachtung der Lernprozesse des Schülers, seiner Lernerfolge und Leistungsfähigkeit insbesondere im Hinblick auf die Anforderung in den folgenden Schulstufen
- Beratung von Schülern und Erziehungsberechtigten
- Ausbau des Instrumentariums für die Lenkung des Schülers in die für ihn jeweils geeigneten Bildungswege.

4 Organisation

4.1

Die Orientierungsstufe kann sowohl schulformunabhängig eingerichtet als auch schulformabhängig der Hauptschule, der Realschule und dem Gymnasium zugeordnet werden. Sie ist Bestandteil der Sekundarstufe I. In Berlin entsprechen ihr die letzten beiden Klassen der sechsjährigen Grundschule.

4.2

Ist die Orientierungsstufe Schulformen zugeordnet, so kann mit Beginn der Klasse 5 eine vorläufige Lenkung der Schüler in eine der Schulformen erfolgen. Dazu kann ein Aufnahmeverfahren dienen, das auch den Willen der Erziehungsberechtigten berücksichtigt. Bei der Wahl der Schullaufbahn für den einzelnen Schüler kommt dem Gutachten der Grundschule und der Beratung in der Schule eine entscheidende Bedeutung zu.

4.3

Unabhängig von der organisatorischen Zuordnung der Orientierungsstufe sind in ihr die Lernangebote für alle Schüler (die Lernziele, die grundlegenden Inhalte und Arbeitsverfahren, die Fächergruppen und die Stundentafel) übereinstimmend gestaltet. Der Unterricht vollzieht sich noch fast ausschließlich in dem für alle Schulformen verbindlichen Pflichtbereich.

4.4

In der Orientierungsstufe erfolgt der Unterricht in der Regel noch im Klassenverband. Zur inneren Differenzierung kann die äußere Differenzierung hinzutreten. In jedem Fall muß ein Wechsel zwischen Leistungsgruppen bzw. zwischen den Schulformen möglich bleiben.

5 Fächer/Fächergruppen und Stundentafel

5.1

Die Orientierungsstufe führt in die Fächer bzw. Fächergruppen der Sekundarstufe I ein. Dabei müssen nicht alle Fächer einer Fächergruppe angeboten werden.

Die Aufgliederung nach Fächern schließt fächerübergreifenden Unterricht nicht aus. Zahlreiche Fragestellungen lassen sich nicht in einem einzelnen Fach klären, sondern fordern die Kooperation mehrerer Fächer.

5.2

Die Schülerstundentafel setzt Richtzahlen für die Gesamtwochenstundenzahl im verpflichtenden Unterricht der Klassen 5 und 6 aller Schulformen. Ohne Berücksichtigung des Faches Religionslehre und unbeschadet zusätzlichen Förderunterrichts (vgl. 6.2) soll eine Gesamtwochenstundenzahl von 56 nicht um mehr als drei über- oder unterschritten werden.

1.1		Deutsch	9 ± 1
1.2		Gesellschaftswissenschaften	6 ± 2
	1	Geschichte	
	2	Erdkunde	
	3	Sozialkunde *)	
1.3		1. Fremdsprache	9 ± 1
1.4		Mathematik	9 ± 1

*) Bezeichnung entsprechend den in den Ländern geltenden Bestimmungen.

1.5	Naturwissenschaften	
1	Physik	
2	Chemie	9±2
3	Biologie	
1.6	Arbeitslehre/Technik/ Wirtschaft *)	
1.7	Künste	8±1
1	Musik	
2	Bildende Kunst	
1.8	Sport	6±2
1.9	Religionslehre **)	
		56±3

6 Unterrichtsorganisatorische Maßnahmen

6.1 Differenzierung

Dem unterschiedlichen Lernverhalten und der individuellen Leistungsfähigkeit der Schüler (d. h. zum Beispiel den Unterschieden in Leistungshöhe, Leistungsbereitschaft, Lerntempo, Arbeitsverhalten, Abstraktionsvermögen, physischer Leistungsfähigkeit, Aktivität, Kooperationsbereitschaft) trägt die Orientierungsstufe innerhalb übereinstimmender Lernangebote durch Differenzierungsmaßnahmen Rechnung. Das Prinzip der Durchlässigkeit bleibt dabei gewahrt.

Formen der Differenzierung

6.1.1 Die innere Differenzierung

Bei der inneren Differenzierung werden Lerngruppen für eine bestimmte Zeit eingerichtet. Gruppenarbeit, Partner- und Einzelarbeit, Projektunterricht sowie der Einsatz von geeigneten Unterrichtsmedien dienen der inneren Differenzierung.

6.1.2 Die äußere Differenzierung

Bei der äußeren Differenzierung lernen die Schüler — zeitlich begrenzt oder auf Dauer — je nach Eignung in homogenen Lerngruppen. Die Differenzierung kann unter fächerübergreifenden wie auch unter fachspezifischen Gesichtspunkten erfolgen.

Die fächerübergreifende Differenzierung (streaming) auf einheitlicher curricularer Grundlage charakterisiert die schulformabhängige Orientierungsstufe.

Die fachspezifische Differenzierung (setting) ist in schulformunabhängigen und schulformabhängigen Orientierungsstufen möglich.

Bei fachspezifischer Differenzierung werden die Schüler in verschiedenen Fächern in Gruppen mit unterschiedlichen Leistungsanforderungen unterrichtet.

In der schulformabhängigen Orientierungsstufe ergibt sich hierdurch eine stärkere Überlappung der Unterrichtsangebote in den verschiedenen Schulformen.

**) Stundenzahl entsprechend den in den Ländern geltenden Bestimmungen.

Die fachspezifische Differenzierung gilt vor allem für Mathematik und für die Sprachen.

Die entsprechenden Ein- und Umstufungen der Schüler werden durch lernzielbezogene Überprüfungsverfahren begründet und abgesichert; Testverfahren können mit herangezogen werden.

6.1.3 Die flexible Differenzierung

Bei der flexiblen Differenzierung wechseln differenzierte und nichtdifferenzierte Phasen ab.

In differenzierten Phasen werden die Schüler in Gruppen unterrichtet, die aufgrund von Eignung, Leistung und Lerntempo der Schüler gebildet werden.

6.2 Fördermaßnahmen

Die in der Orientierungsstufe anzuwendenden Formen der Differenzierung dienen der Förderung der Schüler gemäß ihrer Eignung und Leistung.

Zur Behebung von Lernmängeln, zum Ausgleich unterschiedlicher Lernvoraussetzungen und zur Verbesserung der Durchlässigkeit werden darüber hinaus zusätzliche Fördermaßnahmen durchgeführt. Sie betreffen vor allem die Fächer Deutsch, Fremdsprache und Mathematik und können als Zusatzunterricht angeboten werden.

Der Zusatzunterricht soll für den einzelnen Schüler drei Wochenstunden nicht überschreiten.

7 Entscheidung über den weiteren Bildungsweg

Während der Orientierungsstufe ist eine eingehende Beratung der Schüler und Erziehungsberechtigten (im Sinne von Teil I der Empfehlung der Kultusministerkonferenz „Beratung in Schule und Hochschule" — Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 14. September 1973 —) erforderlich. Sie bezieht sich auf die Leistungsfähigkeit, Begabungsschwerpunkte und Neigungen der Schüler und informiert über die weiterführenden Bildungsgänge. Am Ende der Orientierungsstufe stellt die Schule fest, für welche weiterführenden Bildungsgänge der Schüler geeignet ist. Sie soll dabei einen bestimmten Bildungsgang besonders empfehlen.

Grundlage für diese Entscheidung sind:

— die in den einzelnen Fächern bzw. Fächergruppen festgestellten Leistungen; informelle und standardisierte Leistungstests können dabei genutzt werden.

— Ein von der Konferenz der an der Orientierungsstufe unterrichtenden Lehrer erstelltes pädagogisches Gutachten, das insbesondere die Entwicklung des Lernverhaltens berücksichtigt und nach Möglichkeit erkennbare Tendenzen aufzeigt.

Die Feststellung der Schule wird den Erziehungsberechtigten rechtzeitig vor Abschluß der Orientierungsstufe schriftlich mitgeteilt. Dieser Bescheid berechtigt zum Eintritt in die Bildungsgänge, für die die Eignung des Schülers festgestellt worden ist.

Die Länder können Regelungen treffen für den Fall, daß die Erziehungsberechtigten mit der Feststellung der Schule nicht einverstanden sind.

5. Vereinbarungen der Kultusministerkonferenz über die gegenseitige Anerkennung von Hochschulzugangsberechtigungen
— Nach des Stand vom 25./26. November 1976 —

Inhalt

I. Zusammenstellung der Hochschulzugangsberechtigungen deutscher Staatsbürger, die in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland aufgrund von Vereinbarungen der Kultusministerkonferenz gegenseitig anerkannt werden
— Stand: 25./26. November 1976 —

Hinweise

A. Regelungen für Fallgruppen mit einer jeweils größeren Anzahl von Bewerbern

1 Hochschulzugangsberechtigungen für alle Studiengänge an wissenschaftlichen Hochschulen und an Fachhochschulen

1.1 Hochschulzugangsberechtigungen, die von deutschen Institutionen in der Bundesrepublik Deutschland einschließlich Berlin (West) verliehen oder zuerkannt werden

1.2 Hochschulzugangsberechtigungen, die von deutschen Schulen im Ausland verliehen werden

1.3 Reifezeugnisse von Europäischen Schulen

1.4 Ausländische Hochschulzugangsberechtigungen

2 Hochschulzugangsberechtigungen für bestimmte Studiengänge an wissenschaftlichen Hochschulen und an Fachhochschulen

B. Regelungen für Fallgruppen mit einer jeweils geringeren Anzahl von Bewerbern

1 Hochschulzugangsberechtigungen für alle Studiengänge an wissenschaftlichen Hochschulen und an Fachhochschulen

1.1 Hochschulzugangsberechtigungen, die von deutschen Institutionen in der Bundesrepublik Deutschland einschließlich Berlin (West) verliehen oder zuerkannt werden

a) Regelungen für einzelne Schulversuche
— alphabetisch nach Ländern —

b) Regelungen für einzelne Kollegs vor 1965
(ausgelaufen mit Beschluß Nr. 248 der KMK vom 7./8. Juli 1965)

c) Ergänzungsprüfungen

d) Regelungen für Vertriebene, Flüchtlinge, Heimkehrer, Aussiedler und vergleichbare Personengruppen

1.2 Hochschulzugangsberechtigungen, die von deutschen Schulen im Ausland verliehen werden

1.3 Hochschulzugangsberechtigungen, die von ausländischen oder von internationalen Höheren Schulen in der Bundesrepublik Deutschland einschließlich Berlin (West) verliehen werden

1.4 Reifezeugnisse von internationalen Schulen

1.5 Reifezeugnisse von Europäischen Schulen

1.6 Ausländische Hochschulzugangsberechtigungen

2 Hochschulzugangsberechtigungen für bestimmte Studiengänge an wissenschaftlichen Hochschulen und an Fachhochschulen

Hinweise

Zeugnisse, die aufgrund der Liste nicht eindeutig zugeordnet werden können, sollen der Kultusverwaltung des Landes, in dem sie ausgestellt worden sind, oder dem Sekretariat der Kultusministerkonferenz zur Stellungnahme zugeleitet werden.

Alle auf einzelne Länder ausgestellten Hochschulzugangsberechtigungen sind nicht in allen Ländern gegenseitig anerkannt.

Die bei den nachfolgend aufgelisteten Beschlüssen der Kultusministerkonferenz angegebenen Nummern sind die Ordnungsnummern, die diese Beschlüsse in der beim Luchterhand-Verlag erscheinenden Sammlung der Beschlüsse der Kultusministerkonferenz haben. Mit der Angabe dieser Nummern soll das Auffinden des Textes des jeweiligen Beschlusses erleichtert werden.

A. Regelungen für eine jeweils größere Anzahl von Bewerbern

1 Hochschulzugangsberechtigungen für alle Studiengänge an wissenschaftlichen Hochschulen und an Fachhochschulen

*1.1 *) Hochschulzugangsberechtigungen, die von deutschen Institutionen in der Bundesrepublik Deutschland einschließlich Berlin (West) verliehen oder zuerkannt werden*

A 1 Reifezeugnis eines staatlichen oder staatlich anerkannten Gymnasiums

Beschluß der Kultusministerkonferenz Nr. 191 — vom 20. 3. 1969 i. d. F. vom 13. 12. 1973

Beschluß der Kultusministerkonferenz Nr. 191.1 — vom 7. 5. 1971

A 2 Abiturzeugnis eines staatlichen oder staatlich anerkannten Gymnasiums mit neugestalteter (kursgegliederter) Oberstufe

Beschluß der Kultusministerkonferenz Nr. 175.3 — vom 7. 7. 1972

Beschluß der Kultusministerkonferenz Nr. 192 — vom 13. 12. 1973 i. d. F. vom 7. 11. 1974

A 3 **) Reifezeugnis einer Waldorfschule

Beschluß der Kultusministerkonferenz Nr. 226 — vom 11. 2. 1960 i. d. F. vom 3. 10. 1968

Beschluß der Kultusministerkonferenz Nr. 191 § 19 (7) — vom 20. 3. 1969 i. d. F. vom 13. 12. 1973

A 4 Reifezeugnis eines staatlichen oder staatlich anerkannten Abendgymnasiums

Beschluß der Kultusministerkonferenz Nr. 180 — vom 3. 10. 1957 i. d. F. vom 8. 10. 1970

A 5 Reifezeugnis eines Instituts zur Erlangung der Hochschulreife („Kollegs")

Beschluß der Kultusministerkonferenz Nr. 248 — vom 7./8. 7. 1965

A 6 Zeugnis, das bei der Abschlußprüfung an einer Bundeswehrfachschule gemäß § 1 Abs. (5) und (7) der am 7. 4. 1967 von der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates erlassenen Prüfungsordnung erworben worden ist (auf Antrag)

Beschluß der Kultusministerkonferenz Nr. 374 — vom 9. 10. 1967

A 7 Zeugnis über das Bestehen der Reifeprüfung für Nichtschüler

Beschluß der Kultusministerkonferenz Nr. 191 § 15 — vom 20. 3. 1969

---

*) sofern die Studienberechtigung nicht auf das ausstellende Land beschränkt ist

**) gilt noch für Zeugnisse aus
Baden-Württemberg bis 1978
Hessen
— Kassel bis 1978
— Frankfurt und Marburg bis 1979
Nordrhein-Westfalen vom 1. 5. 1972 bis 31. 7. 1976

A 8 Zeugnis über das Bestehen der Abiturprüfung für Nichtschüler entsprechend der Neugestaltung der gymnasialen Oberstufe in der Sekundarstufe II

Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 13. 9. 1974
Nr. 192.2

A 9 **) Zeugnis über das Bestehen der Prüfung für die Zulassung zum Hochschulstudium ohne Reifezeugnis

Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 22. 4. 1959
Nr. 240 i. d. F. vom 12. 3. 1970

A 10 Zeugnis über das Bestehen der Abschlußprüfung für deutsche Aussiedler

Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 31. 1. 1975
Nr. 294 Ziffer 6.3.1 und 6.3.2.1

A 11 Zeugnis über das Bestehen der erweiterten Abschlußprüfung für deutsche Aussiedler

Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 31. 1. 1975
Nr. 294 Ziffer 6.4, 6.5.1 und 6.5.2

A 12 Reifezeugnis, das in der „DDR" erworben wurde, soweit es in der „DDR" den Zugang zum wissenschaftlichen Studium aller Fächer ermöglicht

Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 15. 1. 1970
Nr. 907

(Aufhebung der Beschlüsse
— vom 17./18. 5. 1956 Nr. 907
— vom 5. 7. 1957 Nr. 910
— vom 16. 8. 1960 Nr. 907.1)

1.2 Hochschulzugangsberechtigungen, die von deutschen Schulen im Ausland verliehen werden

A 13 Reifezeugnis einer deutschen Schule im Ausland gemäß

Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 30. 4. 1974
Nr. 1053 i. d. F. vom 7. 6. 1974

A 14 Zeugnis der allgemeinen Hochschulreife, das an deutschen Schulen im Ausland, an denen regelmäßig die Erweiterte Ergänzungsprüfung abgehalten wird, von deutschen Staatsangehörigen erworben werden kann

Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 30. 6. 1975

1.3 Reifezeugnisse von Europäischen Schulen

A 15 Reifezeugnis einer Europäischen Schule

Die Kultusministerkonferenz hat in ihrer 59. Plenarsitzung am 9./10. 5. 1957 der Satzung der Europäischen Schule und der dieser als Anlage beigefügten Prüfungs-Ordnung der Europäischen Reifeprüfung zugestimmt (vgl. NS der 59. KMK, Ziff. 8)

1.4 Ausländische Hochschulzugangsberechtigungen

A 16 Zeugnis über das Bestehen der Prüfung für die Zulassung von Studienbewerbern mit deutscher Staatsangehörigkeit und ausländischem Reifezeugnis zum Studium an wissenschaftlichen Hochschulen in der Bundesrepublik in Verbindung mit einem ausländischen Vorbildungsnach-

---

**) ausgenommen Zeugnisse aus
Niedersachsen seit August 1971
Bremen seit 1972

weis, der im Herkunftsland zum Studium an wissenschaftlichen Hochschulen berechtigt

Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 23. 7. 1958
Nr. 290 i. d. F. vom 15. 6. 1965

2 *) Hochschulzugangsberechtigungen für bestimmte Studiengänge an wissenschaftlichen Hochschulen und an Fachhochschulen

A 17 Reifezeugnis, das in der „DDR" erworben wurde, soweit es in der „DDR" den Zugang zum wissenschaftlichen Studium bestimmter Fächer ermöglicht

Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 15. 1. 1970

(Aufhebung der Beschlüsse
— vom 17./18. 5. 1956 Nr. 907
— vom 5. 7. 1957 Nr. 910
— vom 16. 8. 1960 Nr. 907.1)

B. Regelungen für eine jeweils geringere Anzahl von Bewerbern

1 Hochschulzugangsberechtigungen für alle Studiengänge an wissenschaftlichen Hochschulen und an Fachhochschulen

*1.1 *) Hochschulzugangsberechtigungen, die von deutschen Institutionen in der Bundesrepublik Deutschland einschließlich Berlin (West) verliehen oder zuerkannt werden*

a) Regelungen für einzelne Schulversuche — alphabetisch nach Ländern —

BADEN-WÜRTTEMBERG

B 1 Reifezeugnis im Rahmen eines an 12 Gymnasien laufenden Versuchs der Neugestaltung des Unterrichts in der Oberstufe

„1961 bis 1964"

Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 29. 6. 1960
Nr. 206

BAYERN

B 3 **) Reifezeugnis im Rahmen eines Schulversuchs in der Form eines Wirtschaftsgymnasiums

in Bayern „widerruflich"

Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 24./25. 4. 1958
Nr. 201.1

B 3 Reifezeugnis einer Wirtschaftsoberrealschule in Bayern

Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 24./25. 4. 1958
Nr. 200

B 4 Reifezeugnis im Rahmen eines Schulversuchs am Willstätter-Gymnasium in Nürnberg

„in den Jahren 1971 und 1972 zu erwerbende Reifezeugnisse"

Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 16. 12. 1970
Nr. 520.7

---

*) sofern die Studienberechtigung nicht auf das ausstellende Land beschränkt ist
**) bis längstens 1968

BERLIN

B 5**) Reifezeugnis im Rahmen eines Schulversuchs in der Form eines Wirtschaftsgymnasiums
in Berlin „widerruflich"
Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 18. 6. 1964
Nr. 201.8

B 6 Reifezeugnis im Rahmen eines Schulversuches in der Schulfarm Insel Scharfenberg und an der Humboldtschule in Berlin (ohne zeitliche Begrenzung)
Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 3. 7. 1969
Nr. 520

B 7 Reifezeugnis im Rahmen eines Schulversuchs an der Ranke-Oberschule (Gymnasium), Berlin-Wedding (ohne zeitliche Begrenzung)
Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 11. 3. 1970
Nr. 520.3

B 8 Zeugnis der allgemeinen Hochschulreife eines „Volkshochschullehrgangs zum Erwerb der Hochschulreife" in Berlin
„widerruflich"
Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 8. 4. 1971
Nr. 253.4

BREMEN

B 9**) Reifezeugnis im Rahmen eines Schulversuchs in der Form eines Wirtschaftsgymnasiums
in Bremen „widerruflich"
Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 24./25. 4. 1958
Nr. 201.2

B 10 Reifezeugnis im Rahmen eines Schulversuchs am Gymnasium Huckelriede
Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 28. 8. 1968
Verlängerung „vom 28. 2. 1974 bis zum Jahre 1978"
Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 7. 5. 1974

B 11 Reifezeugnis im Rahmen eines Schulversuchs am Gymnasium an der Kurt-Schumacher-Allee in Bremen (ohne zeitliche Begrenzung)
Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 16. 9. 1970
Nr. 520.6
Verlängerung „vom 28. 2. 1974 bis zum Jahre 1978"
Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 27. 5. 1974

B 12 Reifezeugnis im Rahmen eines Schulversuchs am Kippenberg-Gymnasium in Bremen (ohne zeitliche Begrenzung)
Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 16. 12. 1970
Nr. 520.8
Verlängerung „vom 28. 2. 1974 bis zum Jahre 1978"
Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 27. 5. 1974

B 13 Reifezeugnis im Rahmen eines Schulversuchs am Gymnasium am Barkhof
Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 7. 5. 1971
Nr. 191.1
Verlängerung „vom 28. 2. 1974 bis zum Jahre 1978"
Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 27. 5. 1974

**) bis längstens 1968

B 14 Reifezeugnis im Rahmen eines Schulversuchs am Gymnasium an der Kleinen Helle

Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 7. 5. 1971
Nr. 191.1

Verlängerung „vom 28. 2. 1974 bis zum Jahre 1978"
Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 27. 5. 1974

B 15 Reifezeugnis im Rahmen eines Schulversuchs
am Gymnasium Körnerschule, Bremerhaven
am Gymnasium Geschwister-Scholl-Schule, Bremerhaven

Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 7. 5. 1971
Nr. 191.1 i. d. F. vom 8. 11. 1972

Verlängerung „vom 18. 12. 1975 bis zum Jahre 1979"
Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 19. 3. 1976
Nr. 522

B 16 Reifezeugnis im Rahmen eines Schulversuchs „Gymnasialer Aufbauzug an den Handels- und Höheren Handelsschulen im Lande Bremen"

„bis 1979"

Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 4. 11. 1976

HAMBURG

B 17 **) Reifezeugnis im Rahmen eines Schulversuchs in der Form eines Wirtschaftsgymnasiums

in Hamburg „widerruflich"

Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 24./25. 4. 1958
Nr. 201.3

HESSEN

B 18 **) Reifezeugnis im Rahmen eines Schulversuchs in der Form eines Wirtschaftsgymnasiums

in Hessen „widerruflich"

Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 24./25. 4. 1958
Nr. 201.4

B 19 Reifezeugnis, das im Rahmen des Schulversuchs an

— der Wilhelm-von-Oranien-Schule in Dillenburg,
— der Liebigschule in Frankfurt am Main,
— der Herderschule in Kassel

„bis zum Jahre 1974" erworben worden ist

Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 6. 2. 1969
Nr. 207

Verlängerung bis 1978

Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 22. 5. 1974
Nr. 207.1

B 20 Reifezeugnis, das an der Ernst-Reuter-Schule I in Frankfurt am Main

„1973 bis 1976" erworben worden ist

Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 15. 3. 1976

B 21 Abiturzeugnis der Modellschule Obersberg in Bad Hersfeld aus den Prüfungsjahren 1976 und 1977 „mit den Leistungsfächern Mathematik und Wirtschaftswissenschaften bzw. Fremdsprache und Wirtschaftswissenschaften"

Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 28. 5. 1976

**) bis längstens 1968

NIEDERSACHSEN

B 22 **) Reifezeugnis im Rahmen eines Schulversuchs in der Form eines Wirtschaftsgymnasiums

in Niedersachsen „widerruflich"

Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 24./25. 4. 1958
Nr. 201.5

B 23 Reifezeugnis des staatlich anerkannten privaten Gymnasiums „Stiftung Landschulheim am Solling bei Holzminden"

„Reifeprüfungen ab 1970 nach neugestalteten Lehrplänen"

Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 11. 8. 1970

B 24 Reifezeugnis im Rahmen eines Schulversuchs an der Raabe-Schule in Braunschweig

„ab 1971 zu erwerbende Reifezeugnisse"

Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 25. 10. 1971
Nr. 520.9

NORDRHEIN-WESTFALEN

B 25 **) Reifezeugnis im Rahmen eines Schulversuchs in der Form eines Wirtschaftsgymnasiums in Nordrhein-Westfalen (Reifezeugnisse der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Gymnasien)
„ab Ostern 1964"

Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 10. 9. 1964
Nr. 201.7

Erläuterung: Diese wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Gymnasien sind nicht identisch mit den wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Gymnasien in Aufbauform (dreijährige Form). (Vgl. NS 190.SchA vom 26./27. 2. 1976, Ziffer 2 c (1))

B 26 Reifezeugnis im Rahmen des Schulversuchs an der Hildegardisschule in Bochum

„bis zum Jahre 1973 erworbene Reifezeugnisse"

Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 22. 4. 1969
Nr. 520.1

Verlängerung „bis zum Jahre 1974 erworbene Zeugnisse"

Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 27. 11. 1969
Nr. 520.2

B 27 Reifezeugnis im Rahmen eines Schulversuchs u. a. an der Staatlichen Hildegard-von-Bingen-Schule in Köln-Sülz und am Kreisgymnasium Grevenbroich

„bis zum Jahre 1974 erworbene Zeugnisse der allgemeinen Hochschulreife"

Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 27. 11. 1969
Nr. 520.2

B 28 Reifezeugnis im Rahmen des Schulversuchs „Gymnasialer Zweig der Höheren Handelsschule" in Nordrhein-Westfalen (ohne zeitliche Begrenzung)

Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 11. 8. 1970
Nr. 520.4

RHEINLAND-PFALZ

B 29 Reifezeugnis im Rahmen des Schulversuchs „Mainzer Studienstufe" an folgenden sieben Gymnasien:

**) bis längstens 1968

— Staatliches Westerwald-Gymnasium in Altenkirchen/Ww.
— Staatliches Goethe-Gymnasium in Bad Ems
— Staatliches Max-von-Laue-Gymnasium in Koblenz
— Staatliches Carl-Bosch-Gymnasium in Ludwigshafen
— Bischöfliches Willigis-Gymnasium in Mainz
— Staatliches Käthe-Kollwitz-Gymnasium in Neustadt/W.
— Staatliches Hans-Purrmann-Gymnasium in Speyer

„vom 1. 8. 1969 bis 1. 8. 1973"

Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 9. 4. 1970
Nr. 520.5

SAARLAND

B 30 Reifezeugnis der Wirtschaftsoberschule Saarbrücken, das in den Jahren 1956 bis 1961 erworben worden ist

Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 2. 8. 1961
Nr. 225.2

B 31 **) Reifezeugnis im Rahmen eines Schulversuchs in der Form eines Wirtschaftsgymnasiums

im Saarland „widerruflich"

Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 2. 8. 1961
Nr. 201.6

B 32 Reifezeugnis des Schulversuchs „Oberstufe Saar" (ohne zeitliche Begrenzung)
Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 10./11. 12. 1970

SCHLESWIG-HOLSTEIN

— Fehlanzeige —

b) Regelungen für einzelne Kollegs vor 1965 (mit Beschluß Nr. 248 der Kultusministerkonferenz vom 7./8. 7. 1965 [siehe Nr. A 4] ausgelaufen)

— alphabetisch nach Ländern —

BERLIN

B 33 Reifezeugnis eines Kollegs
hier: in Berlin

	Beschluß der KMK vom	Nr.
F(rj./Ostern)61 F62	25. 11. 1962	253
H(erbst)62 F63	7./8. 11. 1963	253.1
H63 F64	22. 10. 1964	253.2
H64 F65	18. 10. 1965	253.3

BREMEN

B 34 Reifezeugnis eines Kollegs
hier: Hansa-Kolleg

	Beschluß der KMK vom	Nr.
Frj./Ostern 65	28. 9. 1975	255

**) bis längstens 1968

HESSEN

B 35 Reifezeugnis eines Kollegs
hier: in Wiesbaden

	Beschluß der KMK vom	Nr.
H(erbst)61	28./29. 9. 1961	252
H62	28. 2. 1963	252.1
(63 fehlt)		
F(rj./Ostern)64	16. 12. 1964	252.3
F65	28. 9. 1965	252.5

B 36 Reifezeugnis eines Kollegs
hier: in Frankfurt a. M.

	Beschluß der KMK vom	Nr.
H(erbst)62	28. 2. 1963	252.1
H63	5. 5. 1964	252.2
H64	6. 5. 1965	252.4
F(rj./Ostern)65	7. 4. 1966	252.6

B 37 Reifezeugnis eines Kollegs
hier: in Kassel

	Beschluß der KMK vom	Nr.
Herbst 1964	6. 5. 1965	252.4

NIEDERSACHSEN

B 38 Reifezeugnis des Braunschweig-Kollegs
(ohne zeitliche Begrenzung)

Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 3./4. 3. 1955
Nr. 250

NORDRHEIN-WESTFALEN

B 39 Reifezeugnis eines Kollegs
hier: in Oberhausen

	Beschluß der KMK vom	Nr.
H(erbst)55, F(rj./Ostern)56	17./18. 5. 1956	251
F57 H57 F58	2. 6. 1958	251.1
H58 F59 H59 F60 H60	28. 11. 1960	251.2
F61	28./29. 9. 1961	251.3 (a)
H61 F62 H62	29. 6. 1963	251.4 (a)
(ab F63 vgl. Nr. B 44)		

B 40 Reifezeugnis eines Kollegs
hier: in Essen

	Beschluß der KMK vom	Nr.
H(erbst)60, F(rj./Ostern)61	28./29. 9. 1961	251.3 (b)
H61 F62 H62	29. 6. 1963	251.4 (c)
(ab F63 vgl. Nr. B 44)		

B 41 Reifezeugnis eines Kollegs
hier: Wilhelm-Heinrich-Riehl-Institut in Düsseldorf

	Beschluß der KMK vom	Nr.
F(rj./Ostern)61	28./29. 9. 1961	251.3 (c)
H(erbst)61 F62 H62	29. 6. 1963	251.4 (b)
(ab F63 vgl. Nr. B 44)		

B 42 Reifezeugnis eines Kollegs
hier: in Köln

	Beschluß der KMK vom	Nr.
H(erbst)61		
F(rj./Ostern)62 H62	29. 6. 1963	251.4 (d)
(ab F63 vgl. Nr. B 44)		

B 43 Reifezeugnis eines Kollegs
hier: in Bielefeld

	Beschluß der KMK vom	Nr.
F(rj./Ostern)63 H(erbst)63	14./15. 5. 1964	251.5
F64 H64	3. 5. 1965	251.6
(keine weitere Regelung)		

B 44 Reifezeugnis eines Kollegs
hier: in Nordrhein-Westfalen (Dortmund, Düsseldorf, Essen, Köln, Münster, Oberhausen)

	Beschluß der KMK vom	Nr.
F(rj./Ostern)63 H(erbst)63	14./15. 5. 1964	251.5
F64 H64	3. 5. 1965	251.6
F65	28. 9. 1965	251.7
(Regelungen vor F63 vgl. Nr. B 39 bis Nr. B 42)		

SAARLAND

B 45 Reifezeugnis eines Kollegs
hier: in Saarbrücken

	Beschluß der KMK vom	Nr.
F(rj./Ostern)61 F62	2. 8. 1962	254

c) Ergänzungsprüfungen

B 46 Zeugnis über die bestandene Ergänzungsprüfung zur Erlangung der allgemeinen Hochschulreife für Absolventen der Wirtschaftsgymnasien

Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 18. 1. 1968
Nr. 202

B 47 Ergänzungsprüfungszeugnis der Frauenoberschulen in

	(Beschl.-Datum)	(Beschl-.Nr.)
Nordrhein-Westfalen	vom 8. 5. 1958	231.1
Rheinland-Pfalz	vom 8. 5. 1958	231.1
Niedersachsen	vom 17. 12. 1958	231.2
Saarland	vom 30. 3. 1967	231.3

Anerkennung der Ergänzungsprüfungszeugnisse der „Gymnasien für Frauenbildung zur Erlangung einer fachgebundenen Hochschulreife" (bis 1966: Frauenoberschulen) in Nordrhein-Westfalen

Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 16. 1. 1968
Nr. 231.4

d) Regelungen für Vertriebenen, Flüchtlinge, Heimkehrer, Aussiedler und vergleichbare Personengruppen

B 48 Reifezeugnis (Befähigungsnachweis zum Hochschulstudium), das ein Studienbewerber vor dem 8. Mai 1945 als nichtdeutscher Staatsangehöriger in seinem damaligen Heimatstaat erworben hat, wenn er aus sei-

ner Heimat vertrieben wurde und in der Bundesrepublik Deutschland deutscher Staatsangehöriger geworden ist

Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 15. 7. 1955
Nr. 290.1

unter Verweis auf § 92 Abs. 2 des Bundesvertriebenengesetzes vom 19. Mai 1953

B 49 ‚Vorstudienzeugnis', das in der SBZ bis zum 31. Dezember 1949 erworben worden ist

Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 17./18. 5. 1956

Nr. 907 — aufgehoben durch Beschluß der KMK vom 15. 1. 1970 — Nr. 907 (sic!)

B 50 Reifezeugnis, das in der SBZ bis zum 31. Dezember 1950 erworben worden ist

Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 17./18. 5. 1956

Nr. 907 — aufgehoben durch Beschluß der KMK vom 15. 1. 1970 — Nr. 907 (sic!)

B 51 Reifezeugnis, das in der SBZ „nach dem 31. Dezember 1950 nach mindestens zwölfjähriger Gesamtschulzeit in einer zur Reifeprüfung führenden Oberschule *) der SBZ" ausgestellt worden ist, in Verbindung mit einem Anerkennungsvermerk nach Ablegung einer Sonderprüfung

Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 17./18. 5. 1956
Nr. 907 — aufgehoben durch Beschluß der KMK vom 15. 1. 1970 — Nr. 907 (sic!)

*) „nach dem Besuch eines Oberschullehrgangs in Verbindung mit einer Volkshochschule,
nach dem Besuch einer Abendoberschule,
nach dem Besuch einer Kinder- und Jugendsportschule"

Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 16. 8. 1960
Nr. 907.1 — aufgehoben durch Beschluß der KMK vom 15. 1. 1970 — Nr. 907 (sic!)

B 52 Abschlußzeugnis, das in der SBZ nach dem 31. 12. 1949 nach dreijährigem Besuch einer Arbeiter- und Bauernfakultät *) ausgestellt worden ist, in Verbindung mit einem Anerkennungsvermerk nach dem erfolgreichen Abschluß eines Sonderlehrgangs

Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 17./18. 5. 1956
Nr. 907 — aufgehoben durch Beschluß der KMK vom 15. 1. 1970 — Nr. 907 (sic!)

*) „. . . nach zweijährigem Besuch einer Arbeiter- und Bauernfakultät . . ."

Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 16. 8. 1960
Nr. 907.1 — aufgehoben durch Beschluß der KMK vom 15. 1. 1970 — Nr. 907 (sic!)

B 53 Reifezeugnis oder Abschlußzeugnis einer Arbeiter- und Bauernfakultät, das in der SBZ erworben wurde, wenn der Bewerber mehr als $1^1/_2$ Jahre an einer Hochschule in der SBZ oder an einer Hochschule des Auslands studiert hat

Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 17./18. 5. 1956
Nr. 907 — aufgehoben durch Beschluß der KMK vom 15. 1. 1970 — Nr. 907 (sic!)

B 54 Abschlußzeugnis des Sonderlehrgangs für Spätheimkehrer in Göttingen (1954/55)

Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 27./28. 1. 1955
Nr. 275

B 55 Reifezeugnis (Baccalauréat), das von einem deutschen Staatsangehörigen am Maréchal-Ney-Gymnasium in Saarbrücken bis zum 31. 12. 1959 erworben worden ist, wird „uneingeschränkt gleichgestellt" mit Reifezeugnissen, die in der Bundesrepublik erworben worden sind

Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 15. 12. 1957
Nr. 225

B 56 Das Baccalauréat II, das an französischen Universitäten von deutschen Staatsangehörigen, die nach 1945 wenigstens zeitweise ihren ständigen Wohnsitz im Saarland hatten, bis 31. 12. 1959 erworben worden ist

Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 15. 12. 1957
Nr. 225.1

B 57 Hochschulzugangszeugnis eines deutschen Aussiedlers in Verbindung mit dem „Nachweis eines mindestens anderthalbjährigen Studiums oder eines mindestens zweijährigen Abend- oder Fernstudiums im Herkunftsland"

Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 31. 1. 1975
Nr. 294 Ziffer 6.2

B 58 Zeugnis über das Bestehen der Bestätigungsprüfung für deutsche Aussiedler

Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 31. 1. 1975
Nr. 294 Ziffer 6.3.2.2

1.2 Hochschulzugangsberechtigungen, die von deutschen Schulen im Ausland verliehen werden

B 59 Abiturzeugnis der Deutschen Schule Brüssel (ohne zeitliche Begrenzung)

Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 8. 7. 1975

B 60 Abiturzeugnis der Deutschen Schule in Rom (ohne zeitliche Begrenzung)

Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 22. 3. 1976

B 61 Zeugnis der Erweiterten Ergänzungsprüfung an einer deutschen Schule im Ausland in Verbindung mit einem ausländischen Zeugnis der Hochschulreife

Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 18. 7. 1975
(vgl. Beschluß der KMK vom 23. 7. 1958 i. d. F. vom 15. 6. 1965 Nr. 290)

B 62 Bescheinigung über das Bestehen der erweiterten Ergänzungsprüfung an deutschen Schulen im Ausland in Verbindung mit dem Zeugnis der Versetzung in die Klasse 12 oder 13 eines innerdeutschen Gymnasiums oder einer anerkannten Deutschen Auslandsschule für Schüler deutscher Staatsangehörigkeit

Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 1. 7. 1966
Nr. 1084

(aufgehoben durch die „Bestimmungen für Reifeprüfungen an deutschen Schulen im Ausland, die regelmäßig die Erweiterte Ergänzungsprüfung abhalten")

Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 30. 6. 1975

B 63 Deutsches Reifezeugnis von Privatschulen im deutschsprachigen Ausland

Beschluß der Kultusministerkonferenz
Nr. 1210

— Ermächtigung für das Lyzeum Alpinum (Zuoz/Schweiz)
Beschluß der KMK vom 15. 6. 1950
Nr. 1210.1

— Ermächtigung für das Institut auf dem Rosenberg (St. Gallen/Schweiz)
Beschluß der KMK vom 15. 6. 1950
Nr. 1210.2

— Ermächtigung für das Kolleg Stella Matutina (Feldkirch/Österreich)
Beschluß der KMK vom 9./10. 5. 1957
Nr. 1210.4

1.3 Hochschulzugangsberechtigungen, die von ausländischen oder von internationalen Höheren Schulen in der Bundesrepublik Deutschland einschließlich Berlin (West) verliehen werden

B 64 Reifezeugnis der John-F.-Kennedy-Schule in Berlin (Deutsch-Amerikanische Gemeinschaftsschule)

Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 11. 8. 1970
Nr. 274

B 65 Reifezeugnis eines Deutsch-französischen Gymnasiums

Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik und der Französischen Republik vom 10. 2. 1972

Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 7. 4. 1972

B 66 Reifezeugnis des Französischen Gymnasiums in Berlin

„Für das Französische Gymnasium in Berlin gelten die Bestimmungen des Abkommens vom 24. April 1953 zwischen dem Senat von Berlin, vertreten durch den Regierenden Bürgermeister, und den Chef der Französischen Militärregierung von Berlin für die Regierung der Französischen Republik über die Verschmelzung des Collège Français in Berlin-Frohnau mit dem Französischen Gymnasium."

Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 25. 6. 1957 (6)
Nr. 312 Abs. 6

Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 24. 6. 1977

1.4 Reifezeugnisse von internationalen Schulen

B 67 Zeugnis des „International Baccalaureate", wenn ein deutscher Inhaber nachweist, daß er in der Bundesrepublik Deutschland elf aufsteigende Klassen erfolgreich durchlaufen hat und von der Studienstiftung des deutschen Volkes zum Besuch einer Einrichtung des Office du Baccalauréat International ausgewählt worden ist

Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 20. 1. 1977

1.5 Reifezeugnisse von Europäischen Schulen

B 68 Abschlußprüfungszeugnis des wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen und des lateinisch-neusprachlichen Zweiges an den Europäischen Schulen

Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 10. 4. 1967
Nr. 282

1.6 Ausländische Hochschulzugangsberechtigungen

B 69 Ausländisches Reifezeugnis der Bewertungsgruppe I eines deutschen Staatsangehörigen, der hinreichende Deutschkenntnisse nachgewiesen hat und auf den Schulbesuch im Ausland durch seinen Wohnsitz im Ausland angewiesen war

Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 23. 7. 1958
Nr. 290, Ziff. IV, 2 (a) i. d. F. vom 15. 6. 1965

B 70 Ausländisches Reifezeugnis der Bewertungsgruppe I, II oder III eines deutschen Staatsangehörigen, der bereits an einer ausländischen wissenschaftlichen Hochschule mindestens vier Semester mit Erfolg studiert oder sein Studium dort bereits mit einer wissenschaftlichen Prüfung abgeschlossen hat

Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 23. 7. 1958
Nr. 290, Ziff. IV, 2 (b) i. d. F. vom 15. 6. 1965

B 71 Zeugnis über die bestandene Nostrifizierungsprüfung für deutsche Staatsangehörige an der Internationalen Schule in St. Germain-en-Laye (1961)

Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 28./29. 9. 1961
Nr. 291

(gilt nur für 1961)
(abgelöst durch Beschluß der Kultusministerskonferenz vom 29. 7. 1962 — Nr. 291.1 —)

B 72 Zeugnis eines deutschen Staatsangehörigen über die bestandene Abschlußprüfung an den Internationalen Höheren Schulen der NATO in Frankreich

„vorläufig und widerruflich"

Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 29. 7. 1962
Nr. 291.1

vorausgegangen: Beschluß der KMK vom 28./29. 9. 1961 Nr. 291
abgelöst durch: Beschluß der KMK vom 13. 12. 1968 Nr. 1271

B 73 Französisches Reifezeugnis der internationalen französischen Schulen in Fontainbleau und St. Germain-en-Laye für deutsche Staatsangehörige, wenn der deutsche Teil der Prüfung unter dem Vorsitz eines „vom Präsidenten der Kultusministerkonferenz bestellten deutschen Prüfungsbeauftragten" abgenommen worden ist

„Die Genehmigung zur Durchführung dieses Verfahrens gilt widerruflich"

Beschluß der Kultusministerkonferenz voom 13. 12. 1968
Nr. 1271

vorausgegangen: Beschluß der KMK vom 29. 7. 1962 Nr. 291.1

2 *) Hochschulzugangsberechtigungen für bestimmte Studiengänge an wissenschaftlichen Hochschulen und an Fachhochschulen

B 75 Abschlußzeugnis, das am Proseminar für den kirchlichen Dienst in Naumburg erworben wurde, ist für die Zulassung zum Studium der evang. Theologie an Universitäten und Hochschulen den nach dem 1. 1. 1951 in der sowjetischen besetzten Zone Deutschlands erworbenen Reifezeugnissen (vgl. Beschluß der KMK vom 17./18. 5. 1956 [Anm. d. Sekr.: aufgehoben mit Beschluß vom 15. 1. 1970 — Nr. 907]) gleichgestellt

Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 20. 5. 1954
Nr. 913 i. d. F. vom 28./29. 9. 1961

B 76 Sonderreifezeugnis („Fakultätsreife") und qualifiziertes Abschlußzeugnis einer Fachschule in der SBZ in Verbindung mit einem Anerkennungsvermerk über die bestandene Sonderprüfung an einer höheren technischen Lehranstalt

Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 17./18. 5. 1956
Nr. 907 — aufgehoben durch Beschluß der KMK vom 15. 1. 1970 — Nr. 907 (sic!)

B 77 Sonderreifezeugnis („Fakultätsreife") und qualifiziertes Abschlußzeugnis einer Fachschule in der SBZ, wenn der Bewerber mehr als 1½ Jahre an einer Hochschule in der SBZ oder an einer Hochschule des Auslands studiert hat

Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 17./18. 5. 1956
Nr. 907 — aufgehoben durch Beschluß der KMK vom 15. 1. 1970 — Nr. 907 (sic!)

---

*) sofern die Studienberechtigung nicht auf das ausstellende Land beschränkt ist

II. Sondervereinbarung über die gegenseitige Anerkennung der Zeugnisse von besonderen gymnasialen Schulformen, die zu einer allgemeinen Hochschulreife führen

— Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 25. November 1976 —

I. Die Kultusminister und -senatoren der Länder kommen überein, die an den in der Anlage aufgeführten Gymnasien mit zwei Pflichtfremdsprachen erworbenen Zeugnisse der allgemeinen Hochschulreife, die bis zum 31. Juli 1979 ausgestellt worden sind, als Zeugnisse der allgemeinen Hochschulreife gegenseitig anzuerkennen. Dabei wird besonders dem Umstand Rechnung getragen, daß es sich um auslaufende gymnasiale Schulformen handelt.

II. 1. Dieser Sachverhalt wird bei bereits erteilten Zeugnissen nachträglich durch eine Bescheinigung nach folgendem Muster zum Ausdruck gebracht:

Land: ....

— Bescheinigung —

Herr/Frau//Fräulein ....

geboren am ....

in ....

hat die Reifeprüfung am ....

nach der geltenden Reifeprüfungsordnung vom .... bestanden.

Das Zeugnis entspricht der Vereinbarung der Kultusministerkonferenz vom ....

2. Bei Zeugnissen, die nach Abschluß dieser Vereinbarung erteilt werden, wird dieser Sachverhalt durch folgenden Vermerk auf den Zeugnissen zum Ausdruck gebracht:

Die der Reifeprüfung zugrunde liegenden Bestimmungen erfüllen die Erfordernisse der Vereinbarung der Kultusministerkonferenz vom .... über die gegenseitige Anerkennung der Zeugnisse von besonderen gymnasialen Schulformen, die zu einer allgemeinen Hochschulreife führen.

Ort, den ....

Siegel

Im Auftrag

Anlage 1

1. HA Staatliches Wirtschaftsgymnasium
2. HA Staatliches Abend-Wirtschaftsgymnasium
3. HE Wirtschaftsgymnasium
4. RP Wirtschaftsgymnasium
5. SH Fachgymnasium, wirtschaftlicher Zweig
6. RP Technisches Gymnasium
7. NW Gymnasium für Frauenbildung und Gymnasium mit differenzierter Oberstufe

III. Vereinbarung über die befristete gegenseitige Anerkennung von Zeugnissen der fachgebundenen Hochschulreife, die an zur Zeit bestehenden Schulen, Schulformen bzw. -typen erworben worden sind
— Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 25. November 1976 —

I. Die Kultusminister und -senatoren der Länder kommen überein, die an nachstehend aufgeführten besonderen Schulformen erworbenen Zeugnisse der fachgebundenen Hochschulreife, die bis zum 31. Juli 1979 ausgestellt worden sind, für die Studienberechtigung(en) entsprechend dieser Vereinbarung gegenseitig anzuerkennen. Die Befristung bis zum 31. Juli 1979 gilt unter der Voraussetzung, daß bis zum 1. Mai 1977 eine „Vereinbarung über die gegenseitige Anerkennung von Zeugnissen der fachgebundenen Hochschulreife" zustande gekommen ist. Fehlt diese Voraussetzung, so tritt an die Stelle des 31. Juli 1979 jeweils der 31. Juli 1980.

Die Kultusminister und -senatoren der Länder verpflichten sich, die in der Anlage näher beschriebenen Schulformen bis zum Ablauf der nach Abs. 1 geltenden Frist nicht zu verändern. Eine Umstellung auf die Vereinbarung vom 7. Juli 1972 bleibt hiervon unberührt. Abs. 1 gilt auch für Zeugnisse von Schulen, die nach dem Kurssystem der neugestalteten gymnasialen Oberstufe geführt werden, aber nicht allen Bedingungen der Vereinbarung vom 7. Juli 1972 genügen.

Diese Vereinbarung hat keine präjudizierende Wirkung auf künftige Vereinbarungen über den Hochschulzugang.

Die nach dem Ablauf der in Absatz 1 geltenden Frist ausgestellten Zeugnisse dieser Schulformen werden nur anerkannt, wenn in Verbindung mit dem Zeugnis der Nachweis erbracht wird, daß es im Rahmen einer Nach- oder Wiederholungsprüfung erworben worden ist. Als Wiederholungsprüfung gilt nur die Wiederholung einer nicht bestandenen Prüfung.

Bestehende weitergehende Gegenseitigkeitsvereinbarungen einzelner Länder bleiben von dieser Vereinbarung unberührt.

Anmerkung des Sekretariats der Kultusministerkonferenz.
Die im Text dieser Vereinbarung erwähnte Anlage 2 wurde in die vorliegende Zusammenstellung nicht aufgenommen, da sie lediglich eine Spezifizierung der Angaben in der Anlage 1 darstellt.

II. Die Vereinbarung erstreckt sich auf die in den Anlagen 1 und 2 aufgeführten Schulen *), Schulformen bzw. -typen und auf die jeweils genannten Studienberechtigungen **).

III. 1. Bei Zeugnissen, die aufgrund dieser Vereinbarung gegenseitig anerkannt werden, erhält das Zeugnis folgenden Vermerk:

Entsprechend der Vereinbarung über die gegenseitige Anerkennung von Zeugnissen der fachgebundenen Hochschulreife, die an zur Zeit bestehenden Schulformen erworben worden sind — Beschluß der Kultusministerkonferenz vom .... —, berechtigt dieses Zeugnis in allen Ländern in der Bundesrepublik Deutschland einschließlich des Landes Berlin zum Studium folgender Studiengänge an wissenschaftlichen Hochschulen:

....

....

2. Dieser Sachverhalt wird bei bereits erteilten Zeugnissen nachträglich durch eine Bescheinigung nach folgendem Muster zum Ausdruck gebracht:

Land
— Bescheinigung —

Herr/Frau/Fräulein ....

geb. am ....

in ....

hat die Reife-/Abiturprüfung am ....
bestanden.

Entsprechend der Vereinbarung über die gegenseitige Anerkennung von Zeugnissen der fachgebundenen Hochschulreife, die an zur Zeit bestehenden Schulformen erworben worden sind — Beschluß der Kultusministerkonferenz vom .... — berechtigt dieses Zeugnis in allen Ländern in der Bundesrepublik Deutschland einschließlich des Landes Berlin zum Studium folgender Studiengänge an wissenschaftlichen Hochschulen:

....

....

Anlage 1

GRUPPE 1 (Wirtschaftswissenschaftliche Richtung)

Formen des Gymnasiums

1.1 BW Berufliches Gymnasium der dreijährigen Aufbauform; Wirtschaftsgymnasium F-Zug (einschl. der staatlich anerkannten Ersatzschule Spöhrer Schule Calw)

1.2 BW Privates berufliches Abendgymnasium der regionalen Volkshochschule Konstanz-Singen (staatlich anerkannte Ersatzschule) in Radolfzell wirtschaftswissenschaftliche Fachrichtung F-Zug

---

*) Soweit die in den Anlagen 1 und 2 aufgeführten Schulen des Landes Nordrhein-Westfalen in den dortigen Schulversuch Kollegschule einbezogen werden, gilt diese Vereinbarung auch für jene Absolventen der betroffenen Schulen, die bis zum Jahre 1979 bzw. 1980 (vgl. Abschnitt I, Abs. 1) nach den unveränderten Lehrplänen der jeweiligen Schulform unterrichtet wurden.

**) Die Zeugnisse der in den einzelnen Gruppen aufgeführten Schulen bzw. Schultypen gelten nicht für das Studium der Lehrämter als gegenseitig anerkannt. Hiervon sind gegenseitige Anerkennungsvereinbarungen zwischen einzelnen Ländern unberührt.

1.3 BW Berufliches Gymnasium der dreijährigen Aufbauform: Berufliches Gymnasium, mit verschiedenen Fachrichtungen F-Züge
hier: wirtschaftswissenschaftliche Richtung

1.4 BW Berufliches Gymnasium der dreijährigen Aufbauform: Wirtschaftsgymnasium mit reformierter Oberstufe
(Zeugnisse der fachgebundenen Hochschulreife) einschließlich der staatlichen Ersatzschule Spöhrer Schule Calw

1.5 BW Berufliches Gymnasium der dreijährigen Aufbauform: Wirtschaftsgymnasium FA-Zug (einschließlich der staatlich anerkannten Ersatzschule Spöhrer Schule Calw)

1.6 BW Berufliches Gymnasium der dreijährigen Aufbauform: Berufliches Gymnasium mit verschiedenen Fachrichtungen — FA-Züge
hier: wirtschaftswissenschaftliche Richtung

1.7 BW Berufliches Gymnasium der dreijährigen Aufbauform: Privates Berufliches Abendgymnasium der Regionalen Volkshochschule Konstanz-Singen in Radolfzell (staatlich anerkannte Ersatzschule) FA-Zug wirtschaftswissenschaftliche Richtung

1.8 NW Wirtschafts- und sozialwissenschaftliches Gymnasium in Aufbauform (dreijährige Form) und Gymnasium mit differenzierter Oberstufe

Studienberechtigungen

Fächer

Betriebswirtschaftslehre

Volkswirtschaftslehre

Wirtschaftswissenschaft

Politikwissenschaft/Politologie (Diplom)

Politikwissenschaft/Politologie (Magister)

Sozialpädagogik

Soziologie (Diplom)

Soziologie (Magister)

Fächer

Informatik

Geographie (Diplom)

Geographie (Magister)

Wirtschaftsingenieurwesen

GRUPPE 2 (Technische Richtung)

Formen des Gymnasiums

2.1 BW Berufliches Gymnasium der dreijährigen Aufbauform: Technisches Gymnasium F-Zug *)

2.2 BW Berufliches Gymnasium der dreijährigen Aufbauform: Berufliches Gymnasium mit verschiedenen Fachrichtungen F-Züge *)
hier: technische Richtung

2.3 BW Berufliches Gymnasium der dreijährigen Aufbauform: Technisches Gymnasium mit reformierter Oberstufe
(Zeugnisse der fachgebundenen Hochschulreife)

2.4 BW Berufliches Gymnasium der dreijährigen Aufbauform: Technisches Gymnasium FA-Zug

*) Anmerkung wie Seite 102

2.5 BW Berufliches Gymnasium der dreijährigen Aufbauform: Berufliches Gymnasium mit verschiedenen Fachrichtungen FA-Züge;
hier: technische Richtung

2.6 BW Berufliches Gymnasium der dreijährigen Aufbauform: Naturwissenschaftlich-technisches Gymnasium Stuttgart-Feuerbach (Kerschensteiner Schule) *)

2.7 HE Technisches Gymnasium

2.8 NS Technisches Gymnasium

2.9 NW Naturwissenschaftliches Gymnasium in Aufbauform (dreijährige Form) und Gymnasium mit differenzierter Oberstufe

2.10 SH Fachgymnasium, technischer Zweig

Studienberechtigungen

Fächer

Ingenieurwissenschaften

Bauingenieurwesen
Bergbau
Brennereitechnik
Elektrotechnik
Feinwerktechnik
Holzwirtschaft, Holztechnik
Hüttenkunde
Kerntechnik, Reaktortechnik

Luft- und Raumfahrttechnik
Maschinenbau
Metallkunde
Papiertechnik
Produktionstechnik
Schiffstechnik

Verfahrenstechnik/Chemieingenieurwesen
Vermessungswesen
Werkstoffwissenschaften

Physik (Diplom)
Geophysik
Chemie (Diplom)
Informatik

Fächer

Meteorologie
Ozeanographie
Mineralogie
Steine und Erden
Geographie (Diplom)

---

*) Der Erwerb der allgemeinen Hochschulreife ist durch eine Ergänzungsprüfung möglich, die hinsichtlich Inhalt, Umfang und Anforderungen der Ordnung der Ergänzungsprüfung zur Erlangung der allgemeinen Hochschulreife für Absolventen der Wirtschaftsgymnasien (Beschluß der KMK vom 18. 1. 1968) entspricht.

Geographie (Magister)

Geologie

Wirtschaftsingenieurwesen

Brauwesen

GRUPPE 3 (Haushalts- und ernährungswissenschaftliche Richtung)

Formen des Gymnasiums

3.1 BW Berufliches Gymnasium der dreijährigen Aufbauform: Frauenberufliches Gymnasium F-Zug (einschl. der staatlich anerkannten Ersatzschulen St. Ursula und Königsfeld) *)

3.2 BW Berufliches Gymnasium der dreijährigen Aufbauform: Berufliches Gymnasium mit verschiedenen Fachrichtungen F-Züge
hier: haushalts- und ernährungswissenschaftliche Richtung *)

3.3 BW Berufliches Gymnasium der dreijährigen Aufbauform: Berufliches Gymnasium der haushalts- und ernährungswissenschaftlichen Richtung mit reformierter Oberstufe (Zeugnis der fachgebundenen Hochschulreife) — einschließlich der staatlich anerkannten Ersatzschulen St. Ursula und Königsfeld —

3.4 BW Berufliches Gymnasium der dreijährigen Aufbauform: Frauenberufliches Gymnasium FA-Zug (einschl. der staatlich anerkannten Ersatzschulen St. Ursula und Königsfeld)

3.5 BW Berufliches Gymnasium der dreijährigen Aufbauform: Berufliches Gymnasium mit verschiedenen Fachrichtungen FA-Züge
hier: haushalts- und ernährungswissenschaftliche Richtung

3.6 BR Sozialwirtschaftliches Gymnasium
hier: hauswirtschaftswissenschaftliche Fachrichtung

3.7 HE Hauswirtschaftsgymnasium

3.8 NS Gymnasium hauswirtschaftswissenschaftlichen Typs **)

3.9 NS Gymnasium für Frauenbildung

3.10 SH Fachgymnasium sozialwirtschaftlicher Zweig (Schwerpunkt Ernährungslehre)

Studienberechtigungen

Fächer

Ernährungswissenschaft

Haushaltswissenschaft

Lebensmittelchemie

Lebensmitteltechnologie

Chemie (Diplom)

Biologie (Diplom)

Mikrobiologie

Biochemie

---

*) Der Erwerb der allgemeinen Hochschulreife ist durch eine Ergänzungsprüfung möglich, die hinsichtlich Inhalt, Umfang und Anforderungen der Ordnung der Eignungsprüfung zur Erlangung der allgemeinen Hochschulreife für Absolventen der Wirtschaftsgymnasien (Beschluß der KMK vom 18. 1. 1968) entspricht.

**) Der Erwerb der allgemeinen Hochschulreife ist durch eine Ergänzungsprüfung möglich, die hinsichtlich Inhalt, Umfang und Anforderungen der Vereinbarung über die Ergänzungsprüfung an Frauenoberschulen in Niedersachsen (Beschluß der KMK vom 17. 12. 1958) entspricht.

GRUPPE 4 (Agrarwissenschaftliche Richtung)

Formen des Gymnasiums

4.1 BW Berufliches Gymnasium der dreijährigen Aufbauform: Landwirtschaftliches Gymnasium F-Zug *)

4.2 BW Berufliches Gymnasium der dreijährigen Aufbauform: Landwirtschaftliches Gymnasium FA-Zug

4.3 HE Technisches Gymnasium (Schwerpunkt Landwirtschaft)

4.4 NS Landwirtschaftsgymnasium

Studienberechtigungen

Fächer

Agrarwissenschaft
Ernährungswissenschaft
Lebensmittelchemie
Lebensmitteltechnologie
Gartenbau
Forstwissenschaft
Biologie (Diplom)
Chemie (Diplom)
Landespflege

GRUPPE 5 (Musisch-pädagogische Richtung)

Formen des Gymnasiums

5.1 BW Berufliches Gymnasium der dreijährigen Aufbauform: Sozialwissenschaftliche Richtung am Frauenberuflichen Gymnasium Radolfzell F-Zug (ab 1. 8. 1976 sozialpädagogische Richtung) *)

5.2 BW Berufliches Gymnasium der dreijährigen Aufbauform: Berufliches Gymnasium mit verschiedenen Fachrichtungen F-Züge
hier: sozialwissenschaftliche Richtung
(ab 1. 8. 1976 sozialpädagogische Richtung) *)

5.3 BW Berufliches Gymnasium der dreijährigen Aufbauform: Berufliches Gymnasium mit verschiedenen Fachrichtungen FA-Züge
hier: sozialpädagogische Richtung
(bis zum 31. 7. 1976 sozialwissenschaftliche Richtung)

5.4 BW Berufliches Gymnasium der dreijährigen Aufbauform: Sozialpädagogische Richtung am Frauenberuflichen Gymnasium in Radolfzell, FA-Zug (bis zum 31. 7. 1976 sozialwissenschaftliche Richtung am Frauenberuflichen Gymnasium in Radolfzell)

5.5 BR Sozialwirtschaftliches Gymnasium
hier: erziehungswissenschaftliche Fachrichtung

5.6 NW Pädagogisch-musisches Gymnasium in Aufbauform (dreijährige Form) und Gymnasium mit differenzierter Oberstufe

5.7 BW Aufbauzüge an Gymnasien der Normalform und der Aufbaugymnasien

---

*) Der Erwerb der allgemeinen Hochschulreife ist durch eine Ergänzungsprüfung möglich, die hinsichtlich Inhalt, Umfang und Anforderungen der Ordnung der Ergänzungsprüfung zur Erlangung der allgemeinen Hochschulreife für Absolventen der Wirtschaftsgymnasien (Beschluß der KMK vom 18. 1. 1968) entspricht.

Studienberechtigungen

Fächer

Pädagogik einschl. Erziehungswissenschaft

Soziologie

GRUPPE 6 (Textilwissenschaftliche Richtung)

Formen des Gymnasiums

6.1 BR Sozialwirtschaftliches Gymnasium
hier: textilwissenschaftliche Fachrichtung

6.2 NS Gymnasien — textilwissenschaftlichen Typs *)

6.3 SH Fachgymnasium — sozialwirtschaftlicher Zweig (Schwerpunkt Textillehre)

Studienberechtigungen

Fächer

Textilwissenschaft

Textilchemie

Chemie (Diplom)

---

*) Der Erwerb der allgemeinen Hochschulreife ist durch eine Ergänzungsprüfung möglich, die hinsichtlich Inhalt, Umfang und Anforderungen der Vereinbarung über die Ergänzungsprüfung an Frauenoberschulen in Niedersachsen (Beschluß der KMK vom 17. Dezember 1958) entspricht.

IV. Vereinbarung über die gegenseitige Anerkennung der an Berufsoberschulen erworbenen Zeugnisse

— Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 25. November 1976 —

I. Die Kultusminister und -senatoren der Länder kommen überein, daß die an nachstehend aufgeführten Berufsoberschulen erworbenen Zeugnisse der fachgebundenen Hochschulreife für die Studienberechtigungen entsprechend dieser Vereinbarung gegenseitig anzuerkennen sind.

Die Vereinbarung erstreckt sich auf die in der Anlage genannten Berufsoberschulen und Studienberechtigungen.

II. Die Kultusminister und -senatoren der Länder kommen ferner überein, die in den in der Anlage aufgeführten Berufsoberschulen erworbenen Zeugnisse als Zeugnisse der allgemeinen Hochschulreife unter der Voraussetzung anzuerkennen, daß eine Zusatzprüfung in einer zweiten Fremdsprache abgelegt worden ist. Die Anforderungen dieser Zusatzprüfung müssen denen einer zweiten Fremdsprache an einem Gymnasium der Normalform entsprechen.

III. Die gegenseitige Anerkennung der fachgebundenen und allgemeinen Hochschulreife gem. I und II erfolgt widerruflich. Jedes Land kann die Anerken-

nung widerrufen; ein Widerruf wird jedoch frühestens zu dem Zeitpunkt wirksam, zu dem die Vereinbarung über die befristete gegenseitige Anerkennung von Zeugnissen der fachgebundenen Hochschulreife, die an zur Zeit bestehenden Schulen, Schulformen bzw. -typen erworben worden sind (Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 25. November 1976), ausläuft. Ein Widerruf muß ein Jahr vor dem Hochschulzulassungstermin erfolgen, zu dem er wirksam werden soll.

Sobald eine allgemeine Neuregelung der Kultusministerkonferenz über die gegenseitige Anerkennung der Zeugnisse der Hochschulreife getroffen wird, ist über die Einbeziehung der an Berufsoberschulen erworbenen Zeugnisse zu entscheiden.

IV. 1. Zeugnisse der fachgebundenen Hochschulreife, die aufgrund dieser Vereinbarung gegenseitig anerkannt werden, erhalten folgenden Vermerk:

> Entsprechend der Vereinbarung über die gegenseitige Anerkennung von an Berufsoberschulen erworbenen Zeugnissen der fachgebundenen Hochschulreife — Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 25. November 1976 — berechtigt dieses Zeugnis in allen Ländern in der Bundesrepublik Deutschland einschließlich des Landes Berlin zum Studium folgender Studiengänge an wissenschaftlichen Hochschulen:
> ....
> ....

Dieser Sachverhalt wird bei bereits erteilten Zeugnissen nachträglich durch eine Bescheinigung nach folgendem Muster zum Ausdruck gebracht:

Land
— Bescheinigung —

Herr/Frau/Fräulein ....

geboren am ....

in ....

hat die Abschlußprüfung an der ....
bestanden.

Entsprechend der Vereinbarung über die gegenseitige Anerkennung von an Berufsoberschulen erworbenen Zeugnissen der fachgebundenen Hochschulreife — Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 25. November 1976 — berechtigt dieses Zeugnis in allen Ländern in der Bundesrepublik Deutschland einschließlich des Landes Berlin zum Studium folgender Studiengänge an wissenschaftlichen Hochschulen:
....

2. Zeugnisse der allgemeinen Hochschulreife, die aufgrund dieser Vereinbarung gegenseitig anerkannt werden, erhalten folgenden Vermerk:

> Entsprechend der Vereinbarung über die gegenseitige Anerkennung von an Berufsoberschulen erworbenen Zeugnissen der allgemeinen Hochschulreife — Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 25. November 1976 — berechtigt dieses Zeugnis in allen Ländern in der Bundesrepublik Deutschland einschließlich des Landes Berlin zum Studium aller Studiengänge an wissenschaftlichen Hochschulen.

Dieser Sachverhalt wird bei bereits erteilten Zeugnissen nachträglich durch eine Bescheinigung nach folgendem Muster zum Ausdruck gebracht:

Land
— Bescheinigung —

Herr/Frau/Fräulein ....

geboren am ....

in ....

hat die Abschlußprüfung an der ....
bestanden.

Entsprechend der Vereinbarung über die gegenseitige Anerkennung von an Berufsoberschulen erworbenen Zeugnissen der allgemeinen Hochschulreife — Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 25. November 1976 — berechtigt dieses Zeugnis in allen Ländern in der Bundesrepublik Deutschland einschließlich des Landes Berlin zum Studium aller Studiengänge an wissenschaftlichen Hochschulen.

Anlagen 1 und 2

zur Vereinbarung über die gegenseitige Anerkennung der an Berufsoberschulen erworbenen Zeugnisse.

Anlage 1

GRUPPE 1 (Wirtschaftswissenschaftliche Richtung)

By Berufsoberschule — Ausbildungsrichtung Wirtschaft

Studienberechtigungen

Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Wirtschaftsingenieurwesen

GRUPPE 2 (Technische Richtung)

BW Technische Oberschule

By Berufsoberschule — Ausbildungsrichtung Technik und Gewerbe

Studienberechtigungen

Ingenieurwissenschaften

Wirtschaftsingenieurwesen

Mathematik (nur Diplom-Studiengang)

Physik (nur Diplom-Studiengang)

Chemie (nur Diplom-Studiengang)

GRUPPE 3 (Hauswirtschaftliche und Sozialpflegerische Richtung)

By Berufsoberschule — Ausbildungsrichtung Hauswirtschaft und Sozialpflege

Studienberechtigungen

Ernährungswissenschaft

Haushaltswissenschaft

Lebensmittelchemie

Lebensmitteltechnologie

Sozialpädagogik

GRUPPE 4 (Agrarwissenschaftliche Richtung)

By Berufsoberschule — Ausbildungsrichtung Landwirtschaft

Studienberechtigungen

Agrarwissenschaft

Gartenbauwissenschaft

Forstwissenschaft

Biologie (nur Diplom-Studiengang)

Landespflege

V. Sondervereinbarung über die Anerkennung der im Zuge der Durchführung des Schulversuchs „Kollegschule" in Nordrhein-Westfalen erworbenen Abschlüsse

— Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 25. November 1976 —

I.

1. Die Kultusminister und -senatoren der Länder kommen überein, die nachstehend unter II Ziffer 1 bis 3 aufgeführten Abschlüsse, die im Zuge der Durchführung des Schulversuches „Kollegschule" in Nordrhein-Westfalen im Rahmen der hierfür z. Z. geltenden gesetzlichen Vorschriften bis zum 31. Juli 1985 erworben worden sind, anzuerkennen. Die Befristung bis zum 31. Juli 1985 gilt mit der Maßgabe, daß das Land Nordrhein-Westfalen den anderen Ländern so rechtzeitig über die für die Beurteilung dieser Abschlüsse maßgeblichen Erfahrungen und Ergebnisse des Schulversuches berichtet, daß über die weitere Behandlung dieser Abschlüsse vor Ablauf der Frist entschieden werden kann.

2. Unbeschadet der Anerkennung gem. Ziffer 1 bedürfen die Empfehlung dieses Schulversuches im ganzen gem. § 16 des Hamburger Abkommens, die Anerkennung der nach dem 31. Juli 1985 erworbenen Hochschulzugangsberechtigungen sowie die Anerkennung sonstiger im Rahmen dieses Schulversuches zu erwerbender Qualifikationen noch der Entscheidung der Kultusministerkonferenz nach den dafür vorgesehenen Verfahren.

   Die nach Ablauf der in Ziffer 1 genannten Frist ausgestellten Zeugnisse werden unbeschadet einer weiteren Entscheidung gem. Ziffer 1 letzter Satz nur anerkannt, wenn in Verbindung mit dem Zeugnis der Nachweis erbracht wird, daß es im Rahmen einer Nach- oder Wiederholungsprüfung erworben worden ist. Als Wiederholungsprüfung gilt nur die Wiederholung einer nicht bestandenen Prüfung.

II.

1. Zeugnisse der allgemeinen Hochschulreife, die in gymnasialen Bildungsgängen entsprechenden Teilen der Kollegschulen erworben worden sind, werden anerkannt, sofern hinsichtlich des Unterrichts, der dem Erwerb der allgemeinen Hochschulreife dient, die Vereinbarung zur Neugestaltung der gymnasialen Oberstufe in der Sekundarstufe II vom 7. Juli 1972 erfüllt wird. Insbesondere ist folgendes zu gewährleisten:

   — Organisation, Form sowie Gliederung dieses Unterrichts in Grund- und Leistungskurse und deren Zuordnung zu Fächern entsprechen der neugestalteten gymnasialen Oberstufe i. S. der Vereinbarung vom 7. Juli 1972;

   — Inhalt, Anforderungen und Ziel dieses Unterrichts entsprechen der neugestalteten gymnasialen Oberstufe i. S. der Vereinbarung vom 7. Juli 1972;

   — Gegenstände, Umfang und Anforderungen in der Abiturprüfung entsprechen denen, die der Abiturprüfung in der neugestalteten gymnasialen Oberstufe i. S. der Vereinbarung vom 7. Juli 1972 zugrunde liegen;

   — die Lehrer, die diesen Unterricht erteilen, müssen hinsichtlich ihrer Lehrbefähigung die gleichen Anforderungen erfüllen, wie die Lehrer in der neugestalteten gymnasialen Oberstufe i. S. der Vereinbarung vom 7. Juli 1972;

   — für das Leistungsbewertungssystem findet das für die neugestaltete gymnasiale Oberstufe i. S. der Vereinbarung vom 7. Juli 1972 geltende Bewertungssystem für die Ermittlung der Gesamtqualifikation volle Anwendung.

   In das Zeugnisformular des Abschlußzeugnisses ist in diesen Fällen folgende Formulierung aufzunehmen:

   „Herr/Frau .... hat sich nach dem Besuch der

   Kollegschule der Abiturprüfung am .... unterzogen".

2. Zeugnisse der fachgebundenen Hochschulreife, die in gymnasialen Bildungsgängen entsprechenden Teilen der Kollegschulen erworben worden sind, werden nach Maßgabe der Fußnote zu Ziffer II der Vereinbarung über die gegenseitige Anerkennung von Zeugnissen der fachgebundenen Hochschulreife, die an z. Z. bestehenden Schulformen bzw. -typen erworben worden sind, vom 25. 11. 1976 anerkannt.

3. Zeugnisse der Fachhochschulreife, die in der Fachoberschule entsprechenden Teilen der Kollegschulen erworben worden sind, werden anerkannt, sofern die Bedingungen der „Rahmenvereinbarung über die Fachoberschule (Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 6. Februar 1969 i. d. F. vom 13. April 1971)" und der „Rahmenordnung für die Abschlußprüfung der Fachoberschule (Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 26. November 1971)" voll erfüllt werden.

B. Bund-Länder-Vereinbarungen

1. Gemeinsames Ergebnisprotokoll betreffend das Verfahren bei der Abstimmung von Ausbildungsordnungen und Rahmenlehrplänen im Bereich der beruflichen Bildung zwischen der Bundesregierung und den Kultusministern (-senatoren) der Länder, vom 30. Mai 1972

Die berufliche Ausbildung erfordert über die Zusammenarbeit der Beteiligten hinaus, daß die Ausbildungsordnungen des Bundes und die Rahmenlehrpläne der Länder aufeinander abgestimmt werden. Um diese Abstimmung herbeizuführen und eine bessere Koordinierung von betrieblicher und schulischer Berufsausbildung zu erreichen, haben Beauftragte der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Wirtschaft und Finanzen, Bildung und Wissenschaft sowie der Kultusminister (-senatoren) der Länder Einvernehmen über folgendes Verfahren erzielt:

1. Zur Koordinierung treten Beauftragte der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Wirtschaft und Finanzen, Bildung und Wissenschaft sowie des für die Ausbildungsordnung jeweils zuständigen Fachministers und je ein Beauftragter der Kultusminister (-senatoren) der Länder als Koordinierungsausschuß zusammen.

   Der Koordinierungsausschuß hat folgende Aufgaben:

   — Grundsätze für die Abstimmung der Ausbildungsordnungen und Rahmenlehrpläne zu vereinbaren,

   — Absprachen darüber zu treffen, welche Ausbildungsordnungen und Rahmenlehrpläne für eine Neuordnung vorbereitet werden sollen und welche Ausschüsse (Sachverständige) hierfür benötigt werden,

   — während des Abstimmungsverfahrens für die erforderliche Rückkoppelung zu den jeweils verantwortlichen Stellen und Gremien zu sorgen,

   — eine letzte Abstimmung der Ausbildungsordnungen und der Rahmenlehrpläne vorzunehmen, bevor sie den zuständigen Stellen mit der Empfehlung vorgelegt werden, sie zu erlassen.

2. Um bei der Erarbeitung von Entwürfen der Ausbildungsordnungen und Rahmenlehrpläne die notwendige Abstimmung zu gewährleisten, finden gemeinsame Sitzungen von Sachverständigen des Bundes und der Länder statt. Forschungsergebnisse des Bundesinstituts für Berufsbildungsforschung sollen den Beratungen zugrunde gelegt werden.

   In die gemeinsamen Sitzungen entsenden die Kultusminister (-senatoren) der Länder Sachverständige der von ihnen gemeinsam eingerichteten Rahmenlehrplanausschüsse. Der Bund kann sich der Sachverständigen des Bundesinstituts für Berufsbildungsforschung bedienen.

   Wenn während der Erarbeitung getrennte Sitzungen der Sachverständigen des Bundes und der Länder stattfinden, kann ein beauftragtes Mitglied der jeweils anderen Seite an den Sitzungen beratend teilnehmen.

3. Kontaktgespräche zwischen Beauftragten des Bundes und der Kultusminister (-senatoren) der Länder sollen in der bisherigen Form fortgesetzt werden; sie sollen stattfinden, wenn im Koordinierungsausschuß ein Einvernehmen nicht zustande kommt. Die Beauftragten sollen außerdem zusammentreten, wenn allgemeine und grundsätzliche Fragen zu erörtern sind, die der Koordinierung von betrieblicher und schulischer Berufsausbildung dienen.

Es besteht Einvernehmen, daß durch das vorgesehene Abstimmungsverfahren gesetzliche Zuständigkeiten nicht berührt werden.

Nach dieser Absprache soll bei der Erarbeitung neuer Entwürfe verfahren werden, sobald die auf beiden Seiten zuständigen Gremien ihr zugestimmt haben. In diesem Zeitpunkt begonnene Vorhaben sollen — soweit ohne wesentliche Zeitverluste möglich — im Koordinierungsausschuß abgestimmt werden.

2. Verfahren für die Abstimmung von Ausbildungsordnungen und Rahmenlehrplänen nach dem Gemeinsamen Ergebnisprotokoll vom 30. Mai 1972 — Beschluß des Koordinierungsausschusses Ausbildungsordnungen/Rahmenlehrpläne vom 8. August 1974 —

1. Vorbereitungsphase

1.1 Einbringung des Projektantrags

Die Beauftragten der Bundesministerien und/oder der Beauftragten der Kultusminister (-senatoren) der Länder im Koordinierungsausschuß legen diesem Ausschuß formulierte Projektanträge, die eine Beschreibung der Projektkonzeption nach vorgegebenen Kriterien enthalten, zur Beratung und Entscheidung vor.

1.2 Entscheidung über den Projektantrag

1.2.1 Kein Einvernehmen

Erzielt der Koordinierungsausschuß kein Einvernehmen über das Projekt, so wird es im Kontaktgespräch erörtert. Der Koordinierungsausschuß verfährt nach dem dort erzielten Beratungsergebnis.

1.2.2 Einvernehmen

Erzielt der Koordinierungsausschuß Einvernehmen über das Projekt, so ist die Erarbeitungsphase einzuleiten.

2. Erarbeitungsphase

2.1 Sachverständigensitzungen auf Bundesseite

Vom Bund werden innerhalb von drei Monaten Sachverständige benannt und spätestens sechs Wochen danach zu einer ersten Sitzung eingeladen, auf welcher sie in das Projektkonzept eingeführt werden.

2.2 Einrichtung des Rahmenlehrplan-Ausschusses

Von den Beauftragten der Kultusminister (-senatoren) der Länder im Koordinierungsausschuß wird ein Rahmenlehrplan-Ausschuß innerhalb von drei Monaten eingerichtet und ein Vorsitzender bestimmt. Der Rahmenlehrplan-Ausschuß wird vom Sekretariat der Kultusministerkonferenz spätestens sechs Wochen nach seiner Einrichtung zu einer konstituierenden Sitzung eingeladen, auf welcher die Mitglieder in das Projektkonzept eingeführt werden.

2.3 Einrichtung Gemeinsamer Sitzungen

Die Höchstzahl der Teilnehmer an Gemeinsamen Sitzungen wird vom Koordinierungsausschuß festgelegt.

Die Sachverständigen des Bundes werden vom Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft, und die Mitglieder des Rahmenlehrplan-Ausschusses werden vom Sekretariat der Kultusministerkonferenz zu Gemeinsamen Sitzungen eingeladen. Vorsitz und Protokollführung erfolgen zwischen der Bundes- und Länderseite alternierend. Die jeweils den Vorsitz innehabende Seite legt Sitzungsort und Sitzungstermin im Einvernehmen mit der anderen Seite fest.

2.4 Erste Gemeinsame Sitzung

Gegenstand der ersten Gemeinsamen Sitzung ist die Beratung der inhaltlich-fachlichen Einzelheiten des Projekts. Vorsitz und Protokollführung werden von der projektantragstellenden Seite übernommen.

2.5 Erarbeitung des Vorschlags für einen Entwurf der Ausbildungsordnung

Der Vorschlag für einen Entwurf der Ausbildungsordnung wird in Sitzungen der Sachverständigen des Bundes erarbeitet, zu welchen der Bund einlädt; an diesen Sitzungen kann ein beauftragtes Mitglied des entsprechenden Rahmenlehrplan-Ausschusses teilnehmen. Sitzungsunterlagen (Termine, Protokolle etc.) sind der anderen Seite zuzuleiten.

2.6 Erarbeitung des Rahmenlehrplan-Entwurfs

Die Erarbeitung des Rahmenlehrplan-Entwurfes erfolgt in Sitzungen des Rahmenlehrplan-Ausschusses, zu welchen das Sekretariat der Kultusministerkonferenz einlädt; an diesen Sitzungen kann ein Sachverständiger des Bundes teilnehmen. Sitzungsunterlagen (Termine, Protokolle etc.) sind der anderen Seite zuzuleiten.

2.7 Gemeinsame Sitzungen

Während der Erarbeitungsphase finden Gemeinsame Sitzungen statt, die auf Antrag der Bundes- oder der Länderseite innerhalb von zwei Monaten einzuberufen sind.

2.8 Gegenseitige Stellungnahmen

Wird während der Erarbeitungsphase von der einen Seite der anderen Seite eine Vorlage zur Stellungnahme zugeleitet, so ist diese innerhalb von drei

Monaten abzugeben. Die Ablehnung einer Vorlage ist zu begründen.

Erfolgt in dem festgelegten Zeitraum keine Reaktion, wird dies als Zustimmung der anderen Seite gewertet.

2.9 Rückkoppelung zum Koordinierungsausschuß

Während der Erarbeitungsphase ist für die ständige Rückkoppelung zum Koordinierungsausschuß zu sorgen, z. B. durch Berichte von Teilnehmern der Gemeinsamen Sitzungen.

2.10 Vorlage des Vorschlags für einen Entwurf der Ausbildungsordnung

Die Sachverständigen des Bundes legen dem Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft den fertiggestellten Vorschlag für einen Entwurf der Ausbildungsordnung zur Beratung auf der Bundesseite und zur Weiterleitung an den Koordinierungsausschuß vor.

2.11 Vorlage des Rahmenlehrplan-Entwurfs

Der Rahmenlehrplan-Ausschuß legt den fertiggestellten Rahmenlehrplan-Entwurf den Beauftragten der Kultusminister und -senatoren der Länder zur Beratung und Weiterleitung an den Koordinierungsausschuß vor.

3 Verabschiedungsphase

3.1 Entscheidung des Koordinierungsausschusses über die vorgelegten Entwürfe

3.1.1 Kein Einvernehmen

Wenn kein Einvernehmen im Koordinierungsausschuß möglich ist, werden die Entwürfe je nach Bedeutung des Dissenses entweder von den Beauftragten des Bundes und von den Beauftragten der Kultusminister und -senatoren der Länder im Koordinierungsausschuß erneut beraten oder den Beauftragten im Kontaktgespräch zur weiteren Entscheidung vorgelegt.

Nach Maßgabe des dort erzielten Beratungsergebnisses nimmt der Koordinierungsausschuß die Beratung des Projektes wieder auf.

3.1.2 Einvernehmen

Stimmt der Koordinierungsausschuß den Entwürfen zu, leiten die Bundesministerien unverzüglich das Erlaßverfahren für die Ausbildungsordnung ein; die Beauftragten der Kultusminister (-senatoren) der Länder im Koordinierungsausschuß beantragen unverzüglich die Durchführung des Beschlußverfahrens im Rahmen der Kultusministerkonferenz sowie den Erlaß des Rahmenlehrplans durch die Kultusminister und -senatoren der Länder.

C. Forderungen politischer Parteien und Vereinigungen

1. Beschluß des 16. Bundesparteitages der CDU 1968 [1])

(Auszug)

Auf dem Gebiet des Bildungswesens ist zur Förderung und Koordinierung der gemeinsamen Anstrengungen der Länder ein Bundesministerium zu errichten und dem Bund eine Rahmenkompetenz zu übertragen. [2]) [3])

---

[1]) In der CDU waren bereits früher Forderungen nach einer Änderung der Kompetenzverteilung von Bund und Ländern im Bildungswesen erhoben worden. Bundeskanzler Adenauer hatte 1956 auf dem Bundesparteitag der CDU Kritik am Kulturföderalismus geübt: Die föderalistischen Tendenzen des Grundgesetzes, die von den Besatzungsbehörden verlangt worden seien, verlangsamten und komplizierten die gesetzgeberische Arbeit. Man müsse den Kopf schütteln, wenn man an die Verschiedenheit der Schulverhältnisse in Deutschland denke (6. Bundesparteitag der CDU, Stuttgart, 26. bis 29. April 1956, Hrsg.: Christlich Demokratische Union Deutschlands, Bundesgeschäftsstelle, Bonn o. J., S. 23). In ähnlichem Sinne äußerten sich auch andere Politiker der CDU. Bundestagspräsident Gerstenmaier sprach sich z. B. auf dem CDU-Bundesparteitag 1960 für bundeseinheitliche Regelungen in der Schul- und Hochschulpolitik aus (Eugen Gerstenmaier: Wohlstand — und was sonst? Hrsg.: Christlich Demokratische Union Deutschlands, Bundesgeschäftsstelle, Bonn o. J., S. 202 f.).

[2]) Für den Antrag waren in der Debatte u. a. Ministerpräsident Lemke, der frühere Ministerpräsident Meyers, der frühere Kultusminister Mikat und der Bundestagsabgeordnete Dichgans eingetreten, gegen den Antrag sprachen u. a. die Ministerpräsidenten Kohl und Filbinger und Kultusminister Vogel (16. Bundesparteitag der CDU, Berlin 4. bis 7. November 1968, Hrsg.: Christlich Demokratische Union Deutschlands, Bundesgeschäftsstelle Bonn o. J., S. 129 bis 145, 170 bis 183).

[3]) Mehrere Politiker der CDU haben sich auch in der Folgezeit für eine Erweiterung der Bundeskompetenzen im Bildungswesen ausgesprochen. Hervorzuheben sind u. a. Biedenkopf (Rahmenkompetenz; vgl. Kurt Biedenkopf, Die Kulturpolitik der Länder wieder flottmachen — Ein Vorschlag zur Bundesrahmenkompetenz in Bildungsfragen, Frankfurter Allgemeine, 26. November 1968; s. unten S. 118 ff.), Mikat (Rahmenkompetenz für die Festlegung der Dauer der Vollzeitschulpflicht, Fragen der Schulabschlüsse, Fragen der beruflichen Bildung, Vereinheitlichung der Studien- und Prüfungsordnungen; vgl. Interview Paul Mikat, Bund braucht mehr Kompetenzen, DIE WELT, 11. November 1969; s. unten S. 121 f.), Carstens (Kompetenz für das Bildungswesen; vgl. Karl Carstens, Politische Führung, Stuttgart 1971, S. 69 bis 74; s. unten S. 122 ff.) und Dichgans, Mikat, Köppler, Martin (über eine Rahmenkompetenz hinausgehende Forderungen, 1970; vgl. Helmuth Pütz, Innerparteiliche Willensbildung — Empirische Untersuchung zum bildungspolitischen Willensbildungsprozeß in der CDU, Mainz 1974, S. 139 f.).

2. Berliner Programm der CDU 1971, 2. Fassung

(Auszug)

Wir wollen ein bundeseinheitliches Bildungssystem, das die verschiedenen Begabungen anspricht und deren volle Leistungsfähigkeit herausfordert.
Unsere bundesstaatliche Ordnung muß verbessert werden. Wir fordern, daß durch Änderung des Grundgesetzes dem Bund das Recht eingeräumt wird, diejenigen Materien bundeseinheitlich zu regeln, bei denen das aus sachlichen Gründen geboten ist, und wo Einvernehmen über die erforderlichen Maßnahmen besteht.

3. Oldenburger Thesen und Bochumer Entschließungen der Sozialausschüsse der CDU 1969 und 1973

(Auszüge)

a) Oldenburger Thesen 1969

Alle für die Durchführung einer umfassenden Bildungskonzeption aus dem deutschen Kulturföderalismus erwachsenen Hemmnisse sind zu beseitigen, vor allem auch in Hinsicht auf die in Artikel 72 Grundgesetz geforderte Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Gesamtstaat. Hierzu soll eine Rahmengesetzgebung dem Bund die für den Bereich der schulischen Bildung notwendigen Kompetenzen verleihen.

b) Bochumer Entschließungen 1973

Alle Berufsbildungsverhältnisse müssen vom Berufsbildungsgesetz einheitlich geregelt werden. Neben der betrieblichen muß auch die schulische Ausbildung vom Berufsbildungsgesetz erfaßt werden. Die dazu notwendigen Staatsverträge oder auch Verfassungsänderungen sind anzustreben.

4. Koalitions-Vereinbarung zwischen CDU und F.D.P. in Niedersachsen vom 5. Dezember 1976

(Auszug)

Es besteht Bereitschaft, eine Initiative des Bundes auf Übertragung der folgenden Aufgabenbereiche im Bildungsbereich in Bundeskompetenz zu unterstützen:

1. Die Festlegung der Eingangsvoraussetzungen im Bildungsbereich

2. Die Festsetzung der Dauer der Bildungspflicht
3. Die Festlegung der Abschlüsse im Bildungswesen
4. Die Abstimmung von schulischer und betrieblicher Ausbildung in der Berufsbildung

5. Ökonomisch-politischer Orientierungsrahmen für die Jahre 1975—1985 der SPD, Besonderer Teil, 2. Entwurf, 1975 [4])

(Auszug)

Um gleiche Bildungschancen in unserem Land zu schaffen und damit die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse zu wahren, ist eine grundsätzliche Einheitlichkeit des Bildungssystems anzustreben. Falls die bisher zur Verfügung stehenden Instrumente einer gesamtstaatlichen Bildungsplanung sich dabei nicht bewähren sollten, sind durch eine Grundgesetzänderung die Voraussetzungen für eine wirksame Vereinheitlichung zu schaffen.

6. Regierungsprogramm der SPD 1976—1980, Beschluß des Außerordentlichen Parteitages der SPD 1976

(Auszug)

Sozialdemokraten werden weiter dafür wirken, daß gesamtstaatliche Verantwortung in der Bildung erhalten und gestärkt wird. Wir sind gegen bildungspolitischen Partikularismus.

7. Stuttgarter Leitlinien einer liberalen Bildungspolitik, beschlossen vom Bundeshauptausschuß der F.D.P. 1972 [5])

(Auszug)

Die Notwendigkeit, einheitliche Lebensverhältnisse in allen Teilen der Bundesrepublik zu gewährleisten und die enge Verzahnung der Bildungspolitik mit der Sozial-, Wirtschafts- und Außenpolitik erfordert eine Grundsatzkompetenz des Bundes für das gesamte Bildungswesen.

Angesichts des hohen Ranges der Bildungspolitik muß die Verteilung der Gesetzgebungs-, Planungs-, Verwaltungs- und Finanzierungskompetenzen zwischen Bund und Ländern, aber auch bei den Kommunen, Landkreisen und Selbstverwaltungsinstitutionen von Grund auf überdacht werden. Die Verwirklichung der bildungsbezogenen Grundrechte und des Sozialstaatsgebots sowie die Gewährleistung einheitlicher Lebensverhältnisse in allen Teilen der Bundesrepublik Deutschland macht Grundentscheidungen für das gesamte Bildungswesen erforderlich, die mehr denn je gesamtstaatlich zu treffen und zu verantworten sind.

8. Leitsätze zur Neuordnung der Beruflichen Bildung, beschlossen vom Bundesparteitag der F.D.P. 1974

(Auszug)

Der besonderen Stellung der Berufsbildung im Spannungsfeld zwischen Schule und Beschäftigungssystem wird ein System der Selbstverwaltung aller Betroffenen am besten gerecht. Dabei hat der Staat für bundeseinheitliche Rahmencurricula zu sorgen. Dazu sind die Bundeskompetenzen entsprechend zu erweitern.

9. Wahlprogramm der F.D.P. 1976

(Auszug)

Die F.D.P. bekennt sich nach wie vor zu einer Bildungspolitik in gesamtstaatlicher Verantwortung, die in erster Linie dem Bund obliegt; er trägt nicht nur für die wirtschaftliche und soziale Wohlfahrt im Gesamtstaat die Verantwortung, sondern auch für seine geistig-kulturelle Verfassung.

Die Erfahrungen der letzten Jahre zeigen, daß sowohl eine verstärkte gesamtstaatliche Verantwortung des Bundes als auch eine größere Verantwortung der Kommunen und eine stärkere Autonomie der Bildungseinrichtungen notwendig sind.

Der Bund muß die mit der Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Finanzpolitik verzahnte Bildungspolitik so wahrnehmen können, daß die Verwiklichung der bildungsbezogenen Grundrechte, des Sozialstaatsgebots und einheitlicher Lebensverhältnisse gesichert sind.

Deshalb muß der Bund die Gesetzgebungskompetenz unter anderem erhalten für die

— Struktur des Bildungssystems,
— Lehrerausbildung
— Art und Dauer der Bildungspflicht,
— Abschlüsse von und Zugänge zu Bildungsgängen,
— Förderung von Modellversuchen.

10. Kieler Thesen der F.D.P. 1977

(Auszug)

Die Liberalen sehen eine föderative Ordnung der Bundesrepublik als eine wesentliche Grundlage einer liberalen Verfassungsordnung an. Denn Föde-

---

[4]) Eine einheitliche Ordnung bildungspolitischer Grundfragen von überregionaler Bedeutung war auch zuvor bereits von mehreren Parteitagen oder von anderen Organen der SPD gefordert worden; erwähnt werden hier als Beispiele die „Bildungspolitischen Leitsätze" der SPD von 1964 und die „Entschließung zur Bildungspolitik" des SPD-Parteitages von 1970.

[5]) Eine Erweiterung der Bundeszuständigkeiten im Bildungswesen hatten zwar bereits mehrere Bundesparteitage der F.D.P. gefordert, so u. a. die Bundesparteitage von 1951, 1953, 1957, 1967 und 1969.

ralismus bedeutet zusätzliche Gewaltenteilung, Berücksichtigung regionaler Besonderheiten und stärkere Bürgernähe des Staates und aller Staatsgewalten.

Wo bisher eine Bundeskompetenz nicht besteht, bundeseinheitliche Regelungen aber um der Rechtsgleichheit willen geboten oder politisch gewünscht sind, hat sich eine Grauzone von Konferenzen der Ministerpräsidenten oder der Fachminister gebildet. In dieser Grauzone werden Vereinbarungen und Absprachen getroffen, von denen die Länderparlamente häufig alleine deshalb nicht abweichen wollen, weil sie damit die gemeinsame Regelung gefährden würden. — So wird Bundeseinheitlichkeit auf Kosten der Parlamente erreicht und so werden sowohl der Föderalismus als auch der Vorrang der Legislative ad absurdum geführt. Das gleiche gilt für Staatsverträge zwischen Bundesländern.

Die F.D.P. fordert: Dort, wo die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse eine einheitliche Regelung notwendig erscheinen läßt, sind die Zuständigkeiten von Bund und Ländern neu zu überdenken. Wo das nicht der Fall ist, Pluralität und Differenziertheit vielmehr wünschenswert sind, muß die Kompetenz der Länder erhalten bleiben bzw. neu begründet werden. Die Verlagerung von Zuständigkeiten auf nicht mehr direkt durch Parlamente kontrollierte Organe verletzt das Prinzip der repräsentativen Demokratie. Im kommunalen Bereich sind Organisationsformen zu finden, die eine Kontrolle von Verbandsorganen durch den Bürger möglich machen.

D. Bildungspolitische Zwischenbilanz des Bundesministers für Bildung und Wissenschaft, Februar 1976 (Auszug)

Gesamtstaatliche Aufgaben und Zuständigkeiten des Bundes in der öffentlichen Meinung

Besteht nach der Entwicklung der Bund-Länder-Zusammenarbeit in der Bildungsplanung und auch in einigen anderen Bereichen der Bildungspolitik einerseits die Gefahr, daß dem Bund — abgesehen von einigen gemeinsamen Finanzierungsaufgaben, bei denen seine Mitwirkung unumgänglich erscheint — zunehmend eine Mitverantwortung bestritten wird, so ist auf der anderen Seite seit 1969 im Eindruck der Öffentlichkeit die dem Bund zugewiesene Verantwortung für das Bildungswesen eher größer geworden.

Diesem Eindruck liegt zum Teil eine nicht zutreffende Vorstellung über die Einflußmöglichkeiten und Zuständigkeiten des Bundes im föderalistischen Staat zugrunde; teilweise beruht er aber auch auf der in den letzten Jahren deutlicher gewordenen Einsicht in die Notwendigkeit einer gesamtstaatlichen Verantwortung für die bildungspolitischen Grundsatzentscheidungen im Interesse der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse. Eine Rolle spielt dabei wohl auch die Unzufriedenheit der Bürger mit der Tatsache, in der Grauzone einer Vielfalt von unübersichtlichen Gremien und Zuständigkeiten politisch niemanden zur Verantwortung ziehen zu können.

Die Diskrepanz zwischen den an den Bund gestellten Erwartungen und den ihm tatsächlich zugewiesenen — und unbestrittenen — Zuständigkeiten ist in jedem Fall zur Zeit groß. Es liegt im Interesse aller Beteiligten, daß klargestellt wird, wie wenig Kompetenzen dem Bund im Bildungsbereich zustehen und daß die gesamtstaatliche Bildungsplanung nur gemeinsam von Bund und Ländern verantwortet werden kann.

Politische Verantwortung in der gesamtstaatlichen Bildungspolitik

Entscheidungsprozeß

Zur Unsicherheit in der Beurteilung der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern und zur Überbewertung des Bundeseinflusses hat im Bereich der Bildungsplanung möglicherweise auch die besondere Art des Entscheidungssystems und -verfahrens beigetragen.

Bei der gesamtstaatlichen Bildungsplanung hat der Bund — abweichend vom „Regelfall" der Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern nach Artikel 91 a des Grundgesetzes (Hochschulbau, Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, der Agrarstruktur und des Küstenschutzes) — weder aufgrund einer Mitfinanzierungsmöglichkeit noch aufgrund einer höheren Stimmenzahl im Entscheidungsgremium ein ebenso großes Gewicht wie die Länder insgesamt oder gar ein Übergewicht.

Die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung beschließt „Empfehlungen", die den Regierungschefs von Bund und Ländern zur Entscheidung vorzulegen sind. Der Bund hat dabei 11 Stimmen, die Länder je eine Stimme; die für einen Beschluß der Kommission erforderliche 3/4-Mehrheit setzt demnach die Zustimmung des Bundes und von sechs Ländern voraus. Die überstimmte Minderheit kann den Regierungschefs Sondervoten vorlegen. Die 12 Regierungschefs von Bund und Ländern führen bei der Entscheidung je eine Stimme und beschließen über die Vorschläge der Kommission mit 3/4-Mehrheit, also mit neun Stimmen; gebunden sind an einen derartigen Beschluß aber nur diejenigen Regierungschefs, die ihm zugestimmt haben. Der Bund hat also bei den Entscheidungen in der Bildungsplanung nicht eine so große Stimmenzahl wie die Länder insgesamt, sondern wie ein Land allein.

Von dem Selbstkoordinierungssystem der Kultusministerkonferenz, die nur einstimmig getroffene Entscheidungen kennt, unterscheidet sich das Verfahren in der Bund-Länder-Kommission zwar insoweit, als die Kommission und die Regierungschefs formal auch mit Mehrheit entscheiden können. Auf der anderen Seite führen die unterschiedlichen politischen Mehrheitsverhältnisse in den einzelnen Landesparlamenten und die darauf beruhende politische Zuordnung der einzelnen Landesregierungen in wichtigen Grundsatzfragen der Bildungspolitik zu Stimmenverhältnissen, die einen lediglich mit 3/4-Mehrheit gefaßten Beschluß der Regierungschefs praktisch ausschließen. Überdies verstärkt die jedenfalls aus verfassungspolitischen Gründen notwendige Nichtbindung einer überstimmten 1/4-Minderheit den Zwang zur Einstimmigkeit, da auch eine 3/4-Mehrheit der Regierungschefs in der Regel bemüht sein wird, im Interesse einer einheitlichen Entwicklung des Bildungswesens eine von allen Partnern getragene Entscheidung zu treffen.

Gegenüber dem System der auch formal nur einstimmig zu fassenden Beschlüsse der Kultusministerkonferenz weist das Entscheidungsverfahren bei der gesamtstaatlichen Bildungsplanung dennoch die folgenden Vorzüge auf:

— Die Bildungsplanung von Bund und Ländern stellt eine auch mit anderen Politikbereichen (Finanz-, Forschungs-, Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik) abgestimmte Planung der Regierungen dar, nicht nur eine Planung der für den Bildungsbereich unmittelbar zuständigen Ressorts.

— Bei der gemeinsamen Bildungsplanung ist neben den Ländern auch der Bund beteiligt, der über auch für das Bildungswesen bedeutsame Kompetenzen in der gesamtstaatlichen Gesellschaftspolitik verfügt. Von allen Planungspartnern ist nur die Bundesregierung gegenüber einem vom ganzen Volk gewählten Parlament, dem Deutschen Bundestag, verantwortlich, das nach seiner Zusammensetzung und seinem Auftrag mehr als die Länderparlamente dazu berufen ist, gesamtstaatliche Gesichtspunkte in den Planungsprozeß einzubringen.

Parlamentarische Verantwortung

Einen Gegenstand der Kritik an der gesamtstaatlichen Bildungsplanung bildet — wie auch bei anderen Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern — die Stellung der Parlamente im Planungsprozeß. Diese Kritik wird vor allem auf das Argument gestützt, daß die Planung der Regierungen zwar die Parlamente formal nicht binde, diese aber bei einem in der Regel einstimmig gefaßten Beschluß der Regierungschefs kaum noch substantielle Änderungen an der getroffenen Entscheidung vornehmen könnten, da auf diese Weise die erreichte Einigung gefährdet werde; das einzelne Parlament sei auch gar nicht in der Lage, die Entscheidungsmotivationen und -grundlagen bei einem Beschluß von zwölf Regierungen genau zu erkennen.

Dieser Kritik könnten die Regierungen wenigstens teilweise entsprechen, wenn sie die Parlamente rechtzeitig — also auch vor grundlegenden Entscheidungen — und umfassend über die gesamtstaatliche Bildungsplanung informieren würden. Dies würde die Einwirkungsmöglichkeiten der Parlamente auf die Meinungsbildung der Regierungen stärken. Das Grundproblem würde dadurch jedoch nicht gelöst: Die einzelnen Regierungen können nur von dem jeweils zuständigen Parlament des Bundes oder Landes kontrolliert und legitimiert werden; ein aus den Legislativen von Bund und Ländern zusammengesetztes Bund-Länder-Parlament kennt unsere Verfassungsordnung nicht.

Jedes Verfahren einer Koordinierung zwischen Bund und Ländern muß ebenso wie die Selbstkoordinierung der Länder jedenfalls verfassungspolitisch im Interesse der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse bei wichtigen Entscheidungen grundsätzlich vom Einstimmigkeitsprinzip — auf das die unbefriedigende Stellung der Parlamente in erster Linie zurückzuführen ist — ausgehen. Wenn das faktische Einstimmigkeitsprinzip bei der gesamtstaatlichen Bildungsplanung durch parlamentarische Mehrheitsentscheidungen abgelöst werden soll, so wäre dieses Ziel nur durch eine Übertragung von Entscheidungskompetenzen auf den Bund, und damit dessen Legislative, zu verwirklichen.

Vorliegende Vorschläge zu einer Verfassungsänderung

Die Kritik an der Wirksamkeit und dem Einstimmigkeitsprinzip der Bildungsplanung, an dessen politischen Auswirkungen auf die Rolle der Parlamente im Planungsprozeß und an der zur Zeit geltenden, mehr aus der historischen Entwicklung als aus systematischen Überlegungen zu erklärenden Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern hat zu unterschiedlichen Vorschlägen für eine Verfassungsänderung im Bildungsbereich geführt.

Gefordert wurden unter anderem

- eine Bundeskompetenz für die Rahmen- oder Grundsatzgesetzgebung im Bildungswesen;
- eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Regelung der Abschlüsse und Zugangsvoraussetzungen im Bildungswesen und der Bildungspflicht;
- eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die berufliche Bildung (in Schule und Betrieb).

Alle diese Vorschläge geben einer vom Bundesgesetzgeber zu verantwortenden Mehrheitsentscheidung den Vorzug vor einer einvernehmlichen Abstimmung zwischen Bund und Ländern. Die Forderung nach einer Rahmen- oder Grundsatzkompetenz im Bildungswesen hat eine grundlegende Neuordnung des Bund-Länder-Verhältnisses im Bildungswesen zum Ziel. Der Vorschlag für eine Kompetenz zur Regelung der Abschlüsse, Zugangsvoraussetzungen und Bildungspflichtfragen stellt demgegenüber auf einen wesentlichen Bereich der vorrangig zu fällenden Strukturentscheidungen ab (Orientierungsstufe, Sekundarabschlüsse I und II, Beginn und Ende der Bildungspflicht). Die Forderung nach einer umfassenden Bundeskompetenz für die berufliche Bildung wird vor allem mit dem Ziel begründet, die Abstimmungsprobleme zwischen Bund und Ländern in der beruflichen Bildung durch eine eindeutige Kompetenzzuweisung zu überwinden.

E. Stellungnahmen einzelner Politiker

1. Aufsatz „Die Kulturpolitik der Länder wieder flottmachen — Ein Vorschlag zur Bundesrahmenkompetenz in Bildungsfragen“ von Kurt Biedenkopf, Frankfurter Allgemeine vom 26. Novemer 1968

Mit Sicherheit kann davon ausgegangen werden, daß die notwendige Umgestaltung und Reform des Bildungssystems nicht auf der Basis eines Bundeslandes allein durchgeführt werden kann. Jede Einzelform, die das Bildungssystem als solches in Frage stellt, gefährdet die Freizügigkeit innerhalb der Bundesrepublik und damit die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bund.

Zu den bildungspolitischen Voraussetzungen für die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bund im Sinne des Artikels 72 Abs. 2 Ziffer 3 des Grundgesetzes unter Aufrechterhaltung der Freizügigkeit innerhalb des Territoriums der Bundesrepublik gehören vor allem:

a) die funktionelle Einheitlichkeit der Schul- und Hochschulsysteme der Länder;

b) die Gewährleistung der Gleichartigkeit der Eingangsvoraussetzungen in die verschiedenen Stufen des Bildungssystems und gleichartige Übergangsvoraussetzungen;

c) eine grundsätzliche Vergleichbarkeit der Anforderungen in den einzelnen Stufen des Bildungssystems, vergleichbare Ausbildungs- und Prüfungsordnungen und die Orientierung dieser Ordnungen und Anforderungen an vergleichbaren Berufsbildern.

Die Aufrechterhaltung dieser Voraussetzungen für die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse und der Freizügigkeit innerhalb des Bundes ist bisher von den Ländern durch eine Fülle der verschiedensten Koordinationsgremien und -mechanismen geleistet worden. Das wichtigste Gremium ist die Kultusministerkonferenz, ein weiteres die Westdeutsche Rektorenkonferenz. Der Koordinationsprozeß über diese Gremien hat sich als außerordentlich zeitraubend erwiesen. Seine Anpassungsfähigkeit an neue Entwicklungen und Bedürfnisse ist gering, seine Flexibilität ist unterentwickelt. Diese Mängel sind vor allem auf das Prinzip der Einstimmigkeit innerhalb der Kultusministerkonferenz und auf die Notwendigkeit des Abschlusses von Verträgen zwischen den Ländern und der Mitwirkung aller Länderparlamente bei entsprechenden Rechtsänderungen zurückzuführen. Die Mitwirkung der Länderparlamente verzögert die Koordination nicht nur, sondern verringert auch die Aussichten auf ihre politische Realisation. Das gegenwärtig geübte Verfahren ist deshalb nur dann wirklich funktionsfähig, wenn die Länderparlamente auf ihre Zuständigkeit faktisch zugunsten der Exekutive verzichten und die von den Landesregierungen respektive ihren Kultusministern erzielten Einigungen unter Verzicht auf die Geltendmachung eigener politischer Vorstellungen übernehmen. Eine solche Entwicklung ist nicht wünschenswert. Sie beeinträchtigt in zunehmendem Maße die Mitwirkung der Legislative im bildungspolitischen Bereich und erschwert damit die politische Integration bildungspolitischer Entscheidungen. Angesichts der zunehmenden Politisierung der Entscheidungen im Bildungsbereich und der Bedeutung dieser Reformentscheidungen für die Landespolitik ist mit einem Verzicht der Länderparlamente auf die Geltendmachung eigener politischer Vorstellungen in Zukunft auch nicht zu rechnen.

Tatsächlich hat das von den Ländern zur Zeit praktizierte Koordinationsverfahren bisher überhaupt nur deshalb funktioniert, weil es auf einer in ihren Grundzügen allgemein akzeptierten Struktur unseres Bildungssystems aufbaut. Inhaltlich hat sich der Koordinationsprozeß im wesentlichen auf Korrekturen und Fortentwicklungen innerhalb des Systems beschränkt, ohne die der Gesamtstruktur unseres Bildungswesens zugrunde liegenden politischen Prämissen ernsthaft in Frage zu stellen. Wie sowohl die Bildungswerbung für den Bereich der höheren Schulen als auch die Empfehlungen des Wissenschaftsrats zum Ausbau der Hochschulen zeigen, haben auch die Versuche grundsätzlicher Korrekturen der bildungspolitischen Entwicklung die vorgegebenen Einrichtungen des Bildungssystems und seiner Organisation nicht in Frage gestellt. Sie sind innerhalb des hergebrachten Systems geblieben. Dieses System und seine politischen Prämissen sind die Grundlage für die Funktionsfähigkeit der Koordination der Bildungspolitik durch Vereinbarungen unter den Ländern nach dem Einstimmigkeitsprinzip.

Wird diese hergebrachte Struktur des Bildungswesens selbst in Frage gestellt und damit zum Gegenstand bildungspolitischer Entscheidungen, so entfällt deshalb die entscheidende Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit des bisher praktizierten Koordinationsverfahrens. Das Verfahren verliert seine für alle beteiligten Länder verbindliche materielle Grundlage. Das Verhalten der Länder in der Fachhochschulfrage bestätigt die Richtigkeit dieser Annahme.

Die notwendige und dringende Reform des Bildungswesens kann somit von dem bisher geübten Koordinationsverfahren unter den Ländern nicht geleistet werden. Das Eingreifen der Ministerpräsidenten in der Fachhochschulfrage beweist, daß das Prinzip der Einstimmigkeit im Rahmen der Kultusministerkonfe-

renz unfähig ist, wirkliche Reformen hervorzubringen. Solche Reformen können nur von Institutionen geleistet werden, die nach dem Mehrheitsprinzip funktionieren und der Geltendmachung des repräsentativen politischen Gesamtwillens angemessenen Raum geben.

Der Bund verfügt nach gegenwärtigem Verfassungsrecht nicht über eine soche Institution, da ihm jede Mitwirkung an kulturpolitischen Entscheidungen durch die ausschließliche Kulturhoheit der Länder verwehrt ist. Seine Zuständigkeit zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (Artikel 74 Ziffer 13 GG) ist nicht geeignet, den Rahmen für die Bewältigung der anstehenden Reformaufgaben abzugeben. Weder die Finanzierung der Großforschung noch die Beteiligung des Bundes an der Finanzierung des Hochschulbaus, noch die Schwerpunktpolitik berühren den Kern des Reformproblems: die Neugestaltung der sekundären und der tertiären Stufe unseres Bildungswesens. Der Hinweis auf die Möglichkeit des Bundes, Reformen in diesem Bereich durch ein Forschungsgesetz voranzutreiben, geht deshalb an der Sache vorbei, um die es geht. Auch ein Forschungsgesetz des Bundes kann nur einen Teilbereich erfassen und wäre deshalb darauf angewiesen, die vorhandene Struktur unseres Bildungssystems, seine Einrichtungen und seine Organisation anzuerkennen. Um die Überwindung dieses Systems geht es jedoch gerade.

Ebensowenig ist der Bund nach geltendem Verfassungsrecht imstande, auf die Reform des Bildungssystems dadurch einzuwirken, daß er seine finanzielle Hilfe mit entsprechenden Auflagen und Bedingungen verknüpft. Solche Bedingungen würden die Zuständigkeit des Bundes überschreiten und wären deshalb mit der Kulturhoheit der Länder unvereinbar. Es gilt das gleiche wie für die Zuständigkeit des Bundes im Fernmeldewesen, die nicht als Grundlage für eine inhaltliche Beeinflussung der Ausgestaltung von Sendungen oder der sogenannten Studiotechnik in Anspruch genommen werden kann. Eine Zuständigkeit des Bundes zur Mitwirkung und Einflußnahme auf die grundsätzliche Neuordnung des Bildungswesens kann nicht durch Bedingungen im Zusammenhang mit der Beteiligung des Bundes an der Finanzierung von Bildungseinrichtungen „erschlichen" werden.

Um den durch diese Umstände bedingten toten Punkt unserer Bildungspolitik zu überwinden, habe ich deshalb im März dieses Jahres empfohlen, das Kartell der Einstimmigkeit der Kultusministerkonferenz zu durchbrechen, um auf diese Weise eine, wenn auch nicht institutionelle, so doch faktische Mehrheitssituation zu schaffen. Diese Mehrheit hätte etwa aus den Ländern Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg bestehen können, die durch ihr faktisches Gewicht in der Lage sind, ein Nachfolgen der übrigen Länder zu erzwingen.

Die Durchbrechung des Einstimmigkeitsprinzips und damit des Grundsatzes der „Reform durch Vereinbarung" hätte die Beweglichkeit der Bildungspolitik der handelnden Länder wiederhergestellt. Sie hätte damit die Möglichkeit bildungspolitischer Grundsatzentscheidungen eröffnet. Diesen Vorteil hätte man jedoch mit gewissen Nachteilen erkaufen müssen. Einmal hätte das Handeln einzelner Länder zu einer, wahrscheinlich allerdings nur vorübergehenden, Beeinträchtigung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse und der Freizügigkeit im Bundesgebiet geführt.

Andererseits war damit zu rechnen, daß sich die anderen Länder, zumindest die kleineren und die Stadtstaaten, den Entscheidungen der beiden Großen hätten anschließen müssen, noch ehe diese Entscheidungen durch Verwirklichung wirksam geworden wären. Die Übernahme dieser Entscheidungen unter dem faktischen Druck der Verhältnisse hätte jedoch nicht nur zu erheblichen politischen Spannungen, sondern auch zu einer wesentlichen Verkleinerung der parlamentarischen Basis für die Neuordnung des Bildungswesen geführt, da im Grunde nur in denjenigen Ländern eine freie politische Entscheidung für die Neuordnung möglich gewesen wäre, die aus dem Verband der Einstimmigkeit ausgebrochen waren. Eine Schmälerung der politischen Basis ist jedoch gerade im Bereich bildungspolitischer Entscheidungen problematisch, weil diese die Belange der Gesamtheit in besonders unmittelbarer Weise berühren.

Gleichwohl schien und scheint mir die Durchbrechung des „Kartells der Einstimmigkeit" die einzige brauchbare Alternative zur Begründung einer Rahmenkompetenz des Bundes im Bereich der Bildungspolitik zu sein. Angesichts der Folgen, die ein Verharren in den bisherigen Formen der Kooperation und damit im vorgegebenen Rahmen des Bildungssystems in wenigen Jahren haben muß, sind auch die Nachteile gering zu werten, die mit der Durchbrechung des Einstimmigkeitsprinzips verbunden sein können.

Will man die für die Neuordnung des Bildungswesens notwendigen Mehrheitsentscheidungen nicht faktisch, sondern im Rahmen rechtlicher Institutionen herbeiführen, so kommt dafür im Rahmen eines Bundesstaates nur der Bund in Frage. Die Begründung einer Bundesrahmenkompetenz ist somit die einzige Alternative zur Durchbrechung des Einstimmigkeitsprinzips und der damit verbundenen Begründung einer faktischen Mehrheitssituation.

Davon sind im Grunde auch die Ministerpräsidenten der Länder ausgegangen, als sie die einheitliche Regelung der Fachhochschulfrage und die Neuordnung der Hochschulselbstverwaltung an sich zogen. Der praktischen und politischen Wirkung nach war ihre letzte Beratung in Hannover über Fragen der Neugestaltung der tertiären Stufe des Bildungswesens eine Sitzung des Bundesrates. Daß sie nicht als solche stattfinden konnte, ist allein auf die fehlende Kompetenz des Bundes zurückzuführen, dessen Organ der Bundesrat ist. Wir haben es bei der bildungspolitischen Aktivität der Ministerpräsidenten-Konferenz mit einem echten Fall des Etikettenschwindels zu tun. Hinter der Ministerpräsidenten-Konferenz verbirgt sich die Entscheidung einer faktischen Bundeskompetenz, die jedoch ebenfalls nur funktionsfähig ist, wenn in ihrem Rahmen Mehrheitsentscheidungen möglich sind. Tatsächlich finden solche Mehrheitsentscheidungen statt, wenn auch nicht durch formale Abstimmung, so doch durch die

Respektierung des Gewichts der großen Länder durch die kleinen. Mit dem Verzicht auf formelle Abstimmung und der Beibehaltung der Regelung durch Vereinbarung werden im übrigen die Länderparlamente veranlaßt, auch in Zukunft die Geltendmachung eigener politischer Vorstellungen weitgehend zurückzustellen.

Durch ihre bildungspolitischen Maßnahmen haben die Ministerpräsidenten somit die Notwendigkeit einer Bundesrahmenkompetenz nicht nur anerkannt, sondern sie praktisch begründet, wenn auch außerhalb der bestehenden Institutionen des Bundes. Dieses Verfahren hat jedoch gravierende Mängel. Die bildungspolitischen Entscheidungen dieser Bundeskompetenz entziehen sich der parlamentarischen Kontrolle: Der Bundestag ist nicht zuständig. Die Länderparlamente sind faktisch ausgeschaltet. Dabei spielt nicht nur die Schwierigkeit einer Einigung unter den Ländern, sondern auch das Argument eine wichtige Rolle, durch die Geltendmachung eigener politischer Gesichtspunkte und partikularischer Interessen werde die Kulturhoheit der Länder gefährdet. Zum zweiten fehlt der neuen Bundeskompetenz unter der Flagge der Ministerpräsidenten-Konferenz die institutionelle Legitimation als Bundesorgan und damit die politische und rechtliche Grundlage für verbindliche Entscheidungen.

Um beiden Mängeln abzuhelfen, ist es deshalb erforderlich, die politische Initiative der Ministerpräsidenten durch Begründung einer Bundesrahmenkompetenz in den institutionellen Rahmen des Bundes einzufügen. Damit wird die Zuständigkeit des Bundesrates als institutioneller Ort für Mehrheitsentscheidungen in bildungspolitischen Fragen ebenso begründet wie die politische Kontrolle solcher Entscheidungen durch den Bundestag. In diesen Konsequenzen einer Bundesrahmenkompetenz liegt ihre eigentliche politische Bedeutung.

Die Bundesrahmenkompetenz in Bildungsfragen hätte auszugehen von einer Zuständigkeitsteilung zwischen Bund und Ländern. Die Abgrenzung der Bundeszuständigkeit von der nach geltendem Recht ausschließlichen Zuständigkeit der Länder ist das eigentliche Problem der Bundesrahmenkompetenz, und zwar sowohl politisch als rechtlich. Die bisherige Unsicherheit über den Umfang der Bundesrahmenkompetenz ist dabei vor allem auf den Umstand zurückzuführen, daß die Kompetenz gegenständlich und nicht funktionell definiert wird. Jede gegenständliche Definition ist jedoch auf eine vorgegebene Bewertung und Einordnung der Gegenstände in ein allgemein akzeptiertes System angewiesen. Wird die Kompetenz mit dem Ziel gefordert, dieses System neu zu ordnen, so muß die gegenständliche Definition ihre Verbindlichkeit verlieren. Bereits aus diesem Grunde kann eine gegenständliche Definition der Rahmenkompetenz des Bundes für die Länder nicht akzeptabel erscheinen.

Bei der inhaltlichen Bestimmung der Bundesrahmenkompetenz ist vielmehr von der Funktion dieser Kompetenz auszugehen: die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bund zum Zwecke der Aufrechterhaltung der Freizügigkeit. Bundeseinheitliche Regelungen im Bildungsbereich sind deshalb nur insoweit vertretbar und mit der Kulturhoheit der Länder vereinbar, als solche Regelungen zur Aufrechterhaltung der Freizügigkeit unerläßlich sind. Von dieser Beschränkung ihrer „Zuständigkeit" geht auch die Ministerpräsidenten-Konferenz aus. Aus ihren Überlegungen ergibt sich, daß sie die einheitliche Regelung etwa im Bereich der Neuordnung der Hochschulselbstverwaltung nur insoweit für notwendig hält, als dies durch die Aufrechterhaltung der Freizügigkeit innerhalb des Hochschulsystems geboten erscheint. Aus dieser Definition der Bundeskompetenz ergibt sich eine Funktionsteilung zwischen Bund und Ländern, die dem Bund die Rahmengesetzgebung im Bereich der formalen Organisation und Struktur des Bildungswesens und der Ausrichtung auf Berufsbilder (organisatorische Rahmenzuständigkeit) und den Ländern die Zuständigkeit für die Organisation der einzelnen Institutionen, der Verwaltung, der inneren Selbstverwaltung, der Definition der Bildungs- und Ausbildungsinhalte und -ziele, der inhaltlichen Gestaltung des Schulunterrichts, der Erhaltung der Freiheit von Forschung und Lehre etc. (materielle Zuständigkeit) zuweist.

Die materielle, den Bildungs- und Ausbildungsinhalt bestimmende Kulturpolitik bleibt somit auch im Falle der Begründung einer Rahmenkompetenz des Bundes den Ländern als eigentlicher Ausdruck der für ein föderatives System konstitutiven Kulturhoheit der Länder. Die Rahmenkompetenz des Bundes beschränkt sich auf die Sicherung der organisatorischen Durchlässigkeit des Bildungssystems und dient im übrigen — im Zusammenwirken mit den Ländern im Bundesrat — als Vehikel für bildungspolitische Initiativen und institutionelle Sicherung von Mehrheitsentscheidungen für den Fall, daß der noch immer notwendige Kooperationsmechanismus der Länder untereinander (Prinzip der Einstimmigkeit) versagen sollte.

Aus dieser Funktionsteilung zwischen Bund und Ländern ergibt sich insbesondere, daß die Begründung einer Bundesrahmenkompetenz im Bildungswesen nicht die Notwendigkeit zur Folge hat, ein Bundeskultusministerium zu errichten. Eine wohlausgewogene Zuständigkeitsteilung zwischen Bund und Ländern hat vielmehr davon auszugehen, daß die kulturpolitische Initiative weiterhin bei den Ländern liegt, sich jedoch im institutionellen Rahmen des Bundesrates entfalten kann. Die Schaffung eines Bundeskultusministeriums würde das hier beschriebene Gleichgewicht der Zuständigkeit zwischen Bund und Ländern zu Lasten der Länder und damit zu Lasten der für das föderative Prinzip konstitutiven Kulturhoheit der Länder stören. Ein Bundeskultusministerium wäre deshalb nicht nur politisch unerwünscht, sondern auch verfassungsrechtlich problematisch.

Die Begründung einer so inhaltlich definierten Rahmenkompetenz des Bundes wäre geeignet, die formelle Durchlässigkeit des Bildungswesens, die Zuordnung der verschiedenen Stufen zueinander und die Einheitlichkeit der Übergänge zu gewährleisten. Damit würde sich die Kompetenz des Bundes im bildungspolitischen Bereich sinnvoll in verwandte Zuständigkeiten des Bundes einordnen.

a) Zunächst wäre der Bund in der Lage, durch Rahmenvorschriften die organisatorische Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bund im Sinne des Artikels 72 GG zu wahren und damit eine wesentliche Voraussetzung für die Freizügigkeit innerhalb des Bundesgebietes zu sichern.

b) Die Zuständigkeit des Bundes im Bereich der wissenschaftlichen Forschung und die Beteiligung des Bundes an der Finanzierung des Bildungswesens im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben könnte sinnvoll auf die Organisation des Bildungswesens abgestimmt und diese Abstimmung von ein und derselben politischen Institution geleistet werden.

c) Die Anpassungsfähigkeit unseres Bildungswesens an die rapide Umschichtung und Entwicklung der Lebensbedingungen würde wesentlich erhöht.

d) Der Bund wäre in der Lage, seine Rahmenkompetenz im Rahmen des Beamtenrechts und des öffentlichen Dienstes zum Zwecke der Entwicklung neuer Berufsbilder in den Dienst seiner bildungspolitischen Zuständigkeit zu stellen. Das gleiche gilt für die Bundeszuständigkeit in wirtschaftlichen Fragen im Zusammenhang mit der Entwicklung und Förderung neuer Berufsbilder im wirtschaftlichen Bereich.

e) Der Bund würde in die Lage versetzt, die von ihm betriebene Ausbildungsförderung mit der Ausübung seiner organisatorischen Rahmenkompetenz zu koordinieren.

Den Ländern verbleibt im Rahmen ihrer materiellen Zuständigkeit der eigentliche Inhalt dessen, was die Kulturhoheit ausmacht. Dazu rechnet insbesondere:

a) die Konkretisierung der Ausbildungs- und Bildungsinhalte, der Erlaß der notwendigen Ausbildungs- und Prüfungsordnungen, die Anerkennung von Examen, die Festlegung von Äquivalenzen etc.;

b) die innere Organisation der einzelnen Bildungs- und Ausbildungsstufen und -institutionen, die Schulorganisation und Verwaltung, die Organisation der Hochschulverwaltung und -selbstverwaltung etc.;

c) Die Personalpolitik im gesamten Bildungswesen als einer der wichtigsten Aspekte der materiellen Gestaltung des Bildungssystems.

Durch die Zuweisung der organisatorischen Ausgestaltung der einzelnen Ausbildungs- und Bildungseinrichtungen und der Hochschulen wird zugleich die Voraussetzung für eine Konkurrenz der Organisationsformen unter den Ländern erhalten. Diese Konkurrenz ist für eine stetige Kontrolle der Leistungsfähigkeit unserer Bildungseinrichtungen unerläßlich. Ihre Beseitigung durch eine von keinem Sachzwang erzwungene Vereinheitlichung wäre eine echte Gefahr für unser Bildungssystem.

Die Begründung der Bundesrahmenkompetenz im Bildungsbereich ist nur durch Verfassungsänderung möglich. Rechtlich ist dabei bedeutsam, daß die Kulturhoheit der Länder nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts das Kernstück der Eigenstaatlichkeit der Länder ausmacht, also zu den konstitutiven Elementen eines föderativen Systems gehört. Die Gliederung des Bundes in Länder, also die föderalistische Struktur der Bundesrepublik, ist jedoch durch Artikel 79 Abs. 3 des Grundgesetzes selbst der Änderung durch eine verfassungsändernde Mehrheit entzogen. Eine Bundesrahmenkompetenz kann somit nur in den Grenzen begründet werden, die durch die Notwendigkeit einer prinzipiellen Erhaltung der Kulturhoheit der Länder gezogen sind. Die von mir angedeutete inhaltliche Definition der Bundesrahmenkompetenz im Bildungsbereich ist nach meiner Überzeugung mit dieser Voraussetzung vereinbar.

2. Interview Paul Mikat „Bund braucht mehr Kompetenzen", DIE WELT vom 11. November 1969

(Auszug)

FRAGE: In der Debatte über den bildungspolitischen Teil der Regierungserklärung haben Sie als Sprecher der CDU wesentlichen Zielvorstellungen des neuen Bundesministers für Bildung und Wissenschaft, Leussink, zugestimmt. Kann man als Opposition so mit der Arbeit beginnen?

MIKAT: Eine verständliche Frage, die ich mit einem klaren Ja beantworte. Die Opposition spricht ihr Nein nicht um des Neins willen. Sie hat sich an der Sache zu orientieren und sachgerechte Politik zu machen. Wenn die Zielvorstellungen der Regierung sich mit denen der Opposition decken, dann ist die Opposition um der Wahrheit willen verpflichtet, das auch klar zu sagen; parteipolitische Opportunität darf nicht die oberste Maxime ihrer Politik sein.

FRAGE: Ihre kritischen Anmerkungen galten vornehmlich dem bildungspolitischen Instrumentarium des Bundes. Sie bezweifeln, daß die Kompetenzen des Bundes ausreichen, die Bildungspolitik der nächsten Jahre genügend beeinflussen zu können. Heißt das, daß Sie mehr Kompetenzen für den Bund fordern?

MIKAT: Ich glaube, die jüngste Änderung des Grundgesetzes, die dem Bund größere Kompetenzen bei der Bildungsplanung und der Hochschulförderung einräumt, reicht nicht aus. Es sollte angestrebt werden, dem Bund eine Rahmenkompetenz für den ganzen Bereich des Bildungswesens, für elementare bildungspolitische Grundentscheidungen einzuräumen. Ziel dieser Rahmenkompetenz sollen die Ein-

heitlichkeit der Lebensverhältnisse auch auf bildungspolitischem Gebiet sowie die Förderung und Koordinierung der gemeinsamen Anstrengungen der Länder sein. Das würde nicht Schwächung, sondern Stärkung des föderalistischen Systems bedeuten; nichts schadet dem föderalistischen Gedanken mehr als ein schlecht funktionierender Föderalismus.

FRAGE: Bitte konkret, Herr Professor Mikat: Was wären denn spezielle Forderungen für diese Rahmenkompetenz?

MIKAT: Materien für eine Rahmenkompetenz könnten unter anderem sein: einheitliche Festlegung der Dauer der Vollzeitschulpflicht, zum Beispiel Einführung des 10. Schuljahres, Fragen der Schulabschlüsse, Fragen der beruflichen Bildung, Vereinheitlichungen der Studien- und Prüfungsordnungen; denken Sie ferner an das Problem der Planung und Finanzierung von Fachhochschulen. Auch wird es in der Zukunft wohl unumgänglich sein, daß der Bund eine verfassungsrechtliche Ermächtigung erhält, sich auch an der Finanzierung der laufenden Hochschulkosten zu beteiligen. Das Bremer Universitätsgründungsklima sollte uns doch zu denken geben.

FRAGE: Aber Herr Mikat, nur unter Ächzen und Stöhnen ist doch das bißchen Rahmenkompetenz zusammengekommen, das der Bund nun hat. Glauben Sie denn wirklich, daß die Länder bereit sind, darüber hinaus dem Bund weitere Kompetenzen zuzubilligen?

MIKAT: Wenn man einigen gewichtigen Äußerungen aus der Ministerpräsidentenkonferenz und der Kultusministerkonferenz glauben kann, dann hat doch die Bereitschaft dazu in der letzten Zeit zugenommen.

FRAGE: Bayerns Kultusminister Huber, der doch der Schwesterpartei der CDU angehört, hat mittlerweile bereits eindeutig erklärt, daß er eine Verstärkung der Kompetenzen des Bundes nicht zulassen würde. Er wendet sich sogar schon gegen eine extensive Auslegung der Befugnisse, die der Bund gegenwärtig besitzt.

MIKAT: Soweit Herr Kollege Huber gegen extensive Interpretationen der Verfassung ist, stimme ich ihm zu. Gerade um in Zukunft solche dem Geist und dem Buchstaben der Verfassung nicht gerecht werdende Interpretationen zu verhindern, trete ich ja für eine auf die großen bildungspolitischen Zukunftsaufgaben bezogene Verfassungsänderung ein. Im übrigen dürfen Sie nicht übersehen, daß diese Forderung Bestandteil des Berliner Programms der CDU ist.

3. Karl Carstens, Politische Führung, Stuttgart 1971 (Auszug)

Auf den Gebieten, auf denen der Bund keine Gesetzgebungskompetenz hatte, wurde in gewissem Umfang die notwendige Koordination zwischen Bund und Ländern und der Länder untereinander durch Vereinbarungen sichergestellt. Das gilt vor allem für den kulturellen Sektor im weitesten Sinne. Bund und Länder schlossen unter anderem die folgenden Abkommen:

- Abkommen über die Einrichtung eines Wissenschaftsrates vom 5. September 1957,
- Abkommen über die Einrichtung eines Deutschen Bildungsrates vom 15. Juli 1965,
- Verwaltungsabkommen zur Förderung von Wissenschaft und Forschung vom 4. Juni 1954 und 8. Februar 1968,
- Verwaltungsabkommen zur Förderung der Sonderforschungsbereiche vom 11. Juni 1969,
- Verwaltungsabkommen über die Errichtung einer gemeinsamen Kommission für Bildungsplanung vom 25. Juni 1970.

Die Länder untereinander schlossen Vereinbarungen u. a. über

- die Finanzierung wissenschaftlicher Forschungseinrichtungen (Königsteiner Abkommen) vom 3./31. März 1949 mit mehrfachen Verlängerungen,
- die Finanzierung neuer wissenschaftlicher Hochschulen vom 4. Juni 1964,
- die Vereinheitlichung auf dem Gebiete des Schulwesens vom 17. Februar 1955, neu gefaßt am 28. Oktober 1964 (Hamburger Abkommen), ergänzt am 31. Oktober 1968,
- die Vereinheitlichung auf dem Gebiete des Fachhochschulwesens vom 31. Oktober 1968.

Darüber hinaus wurden seitens der Kultusministerkonferenz zahlreiche Erklärungen und Empfehlungen ausgesprochen, Beschlüsse gefaßt und Vereinbarungen getroffen, die sich auf das Schul-, Fachschul- und Hochschulwesen, die Förderung von Wissenschaft und Forschung, die Bildungsplanung und das Bildungswesen einschließlich der Erwachsenenbildung, Musikausbildung und Leibeserziehung, Sexualerziehung und viele andere Gegenstände erstrecken. Aber dieses Verfahren, dessen positive Resultate nicht geleugnet werden sollen, war auch mit schweren Nachteilen verknüpft, vor allem einer großen Unübersichtlichkeit und einer außerordentlichen Langsamkeit.

So bestanden 1969 allein auf dem Sektor Schulen, Hochschulen, Bildung und Wissenschaft folgende überregionale amtliche Einrichtungen, Gruppen und Gesprächskreise in der Bundesrepublik.

— Wissenschaftsrat,
— Deutscher Bildungsrat,
— Ständige Kommission zur gegenseitigen Abstimmung über die finanzielle Förderung von Wissenschaft und Forschung durch Bund und Länder,
— Bund-Länder-Kommission für Fragen der Finanzierung von Hochschulen und Wissenschaft,
— Hauptausschuß der deutschen Forschungsgemeinschaft,
— Senat der Max-Planck-Gesellschaft,
— Kuratorium des Deutschen Akademischen Austauschdienstes,
— Vorstand der Alexander-von-Humboldt-Stiftung,
— Kuratoriums des Deutschen Studentenwerkes,
— Kuratorium der Studienstiftung des deutschen Volkes,
— Arbeitskreis zur Beratung des nationalen Bildungswesens,
— Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Beratung der aktuellen Situation an den deutschen Hochschulen,
— Gesprächskreis für Fragen der beruflichen Bildung,
— Verwaltungsausschuß zur Prüfung und Festsetzung des jährlich von Bund und Länder aufzubringenden Zuschußbedarfs der Deutschen Forschungsgemeinschaft und der Max-Planck-Gesellschaft,
— Kultusministerkonferenz.

Hinzu trat 1970 die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung. Von den genannten Einrichtungen war sicher die Kultusministerkonferenz die wichtigste. Mit unendlichen Mühen sind in diesem Gremium eine Reihe von Fragen entschieden worden. Bis 1969 waren nicht weniger als 500 wichtige Beschlüsse gefaßt worden, allerdings nach dem Prinzip, daß das jeweils langsamste Schiff das Tempo bestimmte, da für alle Entscheidungen Einstimmigkeit erforderlich ist. Aber selbst einstimmig getroffene Entscheidungen wurden häufig nur schleppend ausgeführt, weil in wichtigen Fragen die Zustimmung der Länderparlamente notwendig war. Der Einfluß der Bundesregierung auf die Arbeit der Kultusministerkonferenz ist gering.

Die gemeinsame Bund-Länder-Kommission für die Bildungsplanung soll diesen Mangel ausgleichen. Sie besteht aus sieben Vertretern der Bundesregierung und je einem Vertreter jeder Landesregierung. Bund und Länder führen jeweils elf Stimmen. Die Kommission faßt ihre Beschlüsse mit Dreiviertelmehrheit. Die Beschlüsse werden den Regierungschefs des Bundes und der Länder vorgelegt. Sie haben den Charakter von Empfehlungen. Entscheidungsorgan sind die Regierungschefs. Ein Beschluß ist verbindlich, wenn mindestens neun Regierungschefs zustimmen — allerdings nur für die Länder, deren Regierungschefs zugestimmt haben. So haftet auch diesem jüngsten Versuch einer Kooperation zwischen Bund und Ländern das Merkmal der Schwerfälligkeit an, das die früheren Versuche kennzeichnete.

Alle diese Umstände haben zu den Schwierigkeiten im Hochschul- und Schulwesen beigetragen, die wir jetzt erleben. Ungenügende Planung durch die Gesamtheit der Länder (einzelne Länder machen eine rühmliche Ausnahme) und die Langsamkeit der Prozedur sind dafür sicherlich nicht allein, aber doch auch verantwortlich. Auch die vorsichtigen Anpassungen des Grundgesetzes an die dringendsten Notwendigkeiten auf dem Bildungs- und Wissenschaftssektor haben keinen befriedigenden Zustand herbeizuführen vermocht. Die ursprüngliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes beschränkte sich auf die Förderung der wissenschaftlichen Forschung (Artikel 74 Ziffer 13 GG). 1969 wurde die konkurrierende Kompetenz auf die Regelung der Ausbildungsbeihilfen ausgedehnt. Außerdem erhielt der Bund die Rahmenkompetenz für die „allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens". Hier wurden also der Bundeskompetenz die stärkst möglichen Beschränkungen auferlegt. Der Bund darf nur allgemeine Richtlinien erlassen und auch diese nur mit Bezug auf „allgemeine Grundsätze" des Hochschulrechts.

Hinzu traten im gleichen Jahr Mitwirkungsrechte des Bundes im Rahmen der neu geschaffenen Gemeinschaftsaufgabe „Ausbau und Neubau wissenschaftlicher Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken" (Artikel 91 a GG). Der gleichfalls hinzugefügte Artikel 91 b, wonach Bund und Länder auf Grund von Vereinbarungen bei der Bildungsplanung und bei der Förderung von Einrichtungen der wissenschaftlichen Forschung zusammenwirken können, bestätigt lediglich einen seit langem bestehenden Zustand.

Diese Grundgesetzänderungen tragen, wenn sie auch gewiß in die richtige Richtung weisen, die Spuren eines mühselig ausgehandelten Kompromisses. Sie sind schwer praktikabel, und sie gehen nicht weit genug, wenn man sie an der Größe der gestellten Aufgabe mißt. Alarmzeichen gibt es genug. Offenbar wollen einige Länder dazu übergehen, Studenten, die in dem betreffenden Lande wohnen, bei der Zulassung zu den Hochschulen des Landes zu bevorzugen. Damit wird die Entwicklung in Deutschland um mehr als 100 Jahre zurückgedreht. Einige Länder haben neue Hochschulgesetze erlassen, die in entscheidenden Fragen, wie der Struktur der Hochschulen und der studentischen Mitwirkungsrechte verschiedene Wege gehen. In den parlamentarischen Debatten über diese Gesetze ergab sich zeitweise die seltsame Situation, daß die SPD in Ländern, in denen sie regierte, Lösungen vorschlug, die sie in Ländern, in denen sie in der Opposition war, bekämpfte. Ähnliches galt von der CDU. Bremen bemühte sich zehn Jahre lang vergeblich um die Gründung einer Universität.

Was not tut, ist eine Reform des gesamten Bildungswesens, der Schulen sowohl wie der Hochschulen. Sie muß nach einheitlichen Leitvorstellungen konzipiert und durchgeführt werden. Dazu fehlt dem Bund die Kompetenz. Gewiß werden die Empfehlungen des Bildungsrates und der neuen Kommission für die Bildungsplanung den Ländern die von ihnen zu treffenden Entscheidungen erleichtern, sie werden vermutlich auch eine gewisse Gleichmäßigkeit der Entwicklung sicherstellen, aber es wird eine lange

Zeit vergehen, bis die dringendsten Maßnahmen durchgeführt sein werden, und dieser Mangel wiegt fast so schwer wie eine sachliche Fehlentscheidung. Ein Staat, der so organisiert ist, daß die notwendigen Entscheidungen auf einem so wichtigen Sektor wie dem Bildungs- und Hochschulwesen nicht zeitgerecht getroffen werden können, ist falsch organisiert. In diesem Zustand befindet sich leider die Bundesrepublik Deutschland.

Mit dem negativen Urteil, das ich über den derzeitigen Stand des föderativen Systems in der Bundesrepublik fälle, möchte ich keineswegs die Bemühungen herabsetzen, die unternommen worden sind, um den Föderalismus den Notwendigkeiten unserer Zeit anzupassen. Hier ist vor allem die Arbeit der von der Regierung Erhard eingesetzten Kommission für die Finanzreform zu nennen, die unter dem Vorsitz von Heinrich Troeger tagte, und der unter anderem Herbert Fischer-Menshausen, einer der besten Kenner dieser Materie in Deutschland, angehörte. Die Kommission schlug neue Formen der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern, die sie unter der Bezeichnung kooperativer Föderalismus zusammenfaßte, vor. Sie entwickelte den Gedanken, daß Bund und Länder in gewissen Bereichen, die bisher in die Zuständigkeit der Länder fielen, zusammenarbeiten sollten (sogenannte Gemeinschaftsaufgaben). Dieser Vorschlag wurde 1969 durch eine Ergänzung des Grundgesetzes verwirklicht.

Indessen reichen auch diese Vorschläge nicht aus, um die Anpassung des Systems an die Entwicklung mit der nötigen Schnelligkeit sicherzustellen.

Zu der Frage der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern wird in der Literatur vielfach eine andere als die von mir hier dargestellte Auffassung vertreten. Es wird gesagt, daß das Schwergewicht der staatlichen Aufgaben beim Bund liege. Das ergebe sich allein schon aus dem Umfang der jeweiligen Gesetzgebung, das Bundesgesetzblatt sei acht- bis neunmal so umfangreich wie die Gesetzblätter selbst der größten Länder. Da, wo dem Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz zustehe, gebe es praktisch keine Ländergesetze, so daß die konkurrierende im Ergebnis einer ausschließlichen Kompetenz gleiche. Die Kooperation der Länder untereinander wird positiver beurteilt, und die Erfolge dieser Zusammenarbeit werden an der großen Zahl der getroffenen Abkommen und der gefaßten Beschlüsse gemessen. Es wird in diesem Zusammenhang von dem unitarischen Bundesstaat gesprochen.

Ich glaube, daß diese Darstellung zweierlei übersieht. Sie berücksichtigt nicht die große Zahl der infolge der bestehenden Zuständigkeitsverteilung nicht in Angriff genommenen und der im Keim erstickten Projekte, und sie verkennt den Schaden, der durch die Langsamkeit und Schwerfälligkeit des Systems entsteht.

4. Helga Schuchardt, „Auf mehr Bundeskompetenz in der Beruflichen Bildung kann auf die Dauer nicht verzichtet werden", Freie demokratische Korrespondenz vom 26. September 1975

(Auszug)

Das im Regierungsentwurf vorgesehene Bundesinstitut für berufliche Bildung, in dem Bund, Länder, Arbeitnehmer und Arbeitgeber zusammenwirken können, bietet eine praktikable Möglichkeit zur dringend notwendigen besseren Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiet der Berufsbildung. Zu dieser Konzeption gibt es nach gegenwärtigem Erkenntnisstand keine überzeugende Alternative. Das Konzept der CDU/CSU, eine durch Staatsvertrag zu errichtende Zentralstelle weitgehend mit den Aufgaben der beruflichen Bildung zu betrauen, ist kein brauchbarer Weg.

- Die bisherigen Erfahrungen mit den Staatsverträgen zwischen Bund und Ländern im Bildungsbereich sind nicht gerade die besten.
- Die verfassungsrechtliche Frage, ob eine derartige Vermischung von Zuständigkeiten des Bundes und der Länder überhaupt zulässig ist, scheint nicht genügend geprüft worden zu sein.
- Schließlich ist auch eine parlamentarische Kontrolle derartiger Bund-Länder-Institutionen nicht gesichert.

Obwohl der Entwurf der Bundesregierung das beste aus der gegenwärtigen Verfassungssituation macht, ist festzuhalten:

Die Diskrepanz zwischen sachlich Notwendigem und verfassungsrechtlich Möglichem bei der Neuordnung der beruflichen Bildung ist einfach unerträglich. Das zentrale Problem der Abstimmung der Ausbildungsordnungen des Bundes mit den Rahmenlehrplänen der Länder läßt sich angesichts der gegenwärtigen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern nicht optimal lösen. Auch in Zukunft wird es äußerst schwierig sein, die Ausbildung im Betrieb und in der Berufsschule miteinander zu koordinieren.

Der Entwurf des Berufsbildungsgesetzes der Bundesregierung kann deshalb nur eine Verbesserung, nicht aber eine optimale Lösung bieten.

Ich sehe daher gerade in dieser Frage die Auffassung der F.D.P. bestätigt, daß zu einer vernünftigen Fortentwicklung des bundeseinheitlichen Berufsbildungssystems eine Erweiterung der Bundeszuständigkeiten erforderlich ist.

Der Bund sollten nicht nur für die betriebliche Ausbildung zuständig sein, sondern zumindest auch Grundsätze für die Berufsschulausbildung festlegen können.

5. Hans-Dietrich Genscher, Rede vor dem Außerordentlichen Parteitag der F.D.P. Mai 1976

(Auszug)

Die Wahlplattform der Freien Demokratischen Partei ist ohne ein ausführliches Kapitel zur Bildungspolitik undenkbar. Noch immer ist dieses Bürgerrecht auf Bildung nicht in dem Maße verwirklicht, wie wir als Liberale es für notwendig halten. Der Bildungsföderalismus in der Bundesrepublik Deutschland hat versagt. Wir brauchen endlich die Bildungskompetenz für den Bund. Wir können nicht länger hinnehmen, daß die bildungspolitischen Entscheidungen in den undefinierbaren Grauzonen zwischen elf Bundesländern und dem Bund getroffen werden. Parlamentarische Kontrolle, und zwar durch den Bundestag, ist erforderlich. In der Bildungspolitik müssen wir Antwort geben auf die Frage nach der angstfreien Schule, auf die offenkundigen Mängel im Berufsschulwesen, auf die CDU-Blockade der beruflichen Bildung, auf die Frage nach den Wegen zur Überwindung des numerus clausus. Hochschulpotentiale müssen stärker ausgenutzt werden. Das Recht zum Studium birgt die Pflicht in sich, auch zu studieren. In einer Zeit der Engpässe an den Hochschulen sollte die Übernahme zusätzlicher Lehrveranstaltungen von Professoren als Verpflichtung gegenüber den Studenten begriffen werden.

6. Aufsatz „Föderalismus als Verfassungsprinzip — Aufgaben und Probleme" von Heinz Herbert Karry, Liberale in der Verantwortung, München/Wien 1976

(Auszug)

Die praktische Zusammenarbeit von Bund und Ländern ergibt vielerlei Reibungspunkte und Konflikte, für deren Lösung manches „Flickwerk" an „Mischzuständigkeiten" und Gremien entstanden ist. Im Zuge der Finanzreform sind die „Gemeinschaftsaufgaben" entstanden, die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung, der Wissenschaftsrat und der Bildungsrat, dessen Struktur und Arbeitsweise jetzt in einem neuen Abkommen festgelegt werden sollen. Außerdem gibt es den Ausschuß nach § 7 des Krankenhausfinanzierungsgesetzes, den Konjunkturrat, den Finanzplanungsrat, Fachministerkonferenzen und andere Koordinierungsgremien.

Die Koordinierungserfordernisse und -probleme zwischen Bund und Ländern haben durch diese mittlerweile eingetretene Vermengung der politischen Ebenen und den Verlust der Überschaubarkeit für die politisch Verantwortlichen — insbesondere die Parlamente — die Arbeit erschwert, aber auch beim Bürger nicht unerheblich das Unbehagen am Föderalismus genährt. Hier wird die Berechtigung der F.D.P.-Forderung nach klaren Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten besonders deutlich, sollen nicht Desinteresse und gar Verdrossenheit an politischen Vorgängen sich verbreiten, die für den einzelnen und die Gesellschaft von Bedeutung sind. Das politische Geschehen, auch die vorbereitende Willensbildung sollte überschaubar und kontrollierbar sein. Wir brauchen Interesse und aktive Mitarbeit aller, nicht einen „Föderalismus der Bürokratie", vor dem schon Theodor Heuss im Parlamentarischen Rat gewarnt hatte. Mit Nachdruck ist vor der Aushöhlung der Verantwortung und Kontrolle demokratisch gewählter Parlamente durch bürokratisch vereinbarte Planung zu warnen. Nicht allein schon der Entscheidungsprozeß und der Vollzug in diesem Bereich sind schwierig, aufwendig und schwerfällig. Die Finanzierung derartiger Planungsergebnisse erschwert erheblich die Haushaltsklarheit.

Föderalismus entspricht freiheitlichem Verfassungsdenken. Das haben Liberale wie Thomas Dehler, Walter Scheel, Hans-Dietrich Genscher und andere oft genug hervorgehoben. „Der liberale Geist des Grundgesetzes, das die Rechte des einzelnen stärken und übermäßige Machtkonzentration vermeiden will, fordert die Erhaltung und Stärkung der gewaltenteilenden Funktion des Föderalismus. Diese Funktion ist unabhängig von einer bestimmten Zuständigkeitsvorstellung. Für Zuständigkeiten gibt es keine Ewigkeitsgarantien — weder für den Bund noch für die Länder" (Genscher).

Die Machtverteilung dient der Freiheit der Bürger, während eine Machtkonzentration die Gefahr des leichteren Zugriffs auf Bürgerrechte birgt. Die Zuständigkeitsverteilung sorgt für sachgerechtere Entscheidungen. Es können in größerem Ausmaß Gesichtspunkte der unterschiedlichen Regionen unseres Landes (Stadtstaaten-, Flächenstaatenunterschiede, Ballungszentren- und Grenzlandprobleme u. a.) für die Gesamtregelung eingebracht und berücksichtigt werden. Andererseits bedeutet die Ortsnähe der Entscheidungen auf Landesebene zugleich eine größere Problem- und Informationsnähe. Damit wird dem Verfassungsanspruch Genüge getan, die Rechts- oder Wirtschaftseinheit, insbesondere die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse zu wahren. Um diesem Anspruch aber auch in Zukunft gerecht zu werden, ist es verfehlt, an Zuständigkeitsverteilungen

festzuhalten, wenn die Verfassungswirklichkeit andere Lösungen verlangt.

Die F.D.P. hat immer gefordert, daß klare Aufgabengliederungen und Verantwortlichkeiten gewährleistet sein müssen. Sie hat sich dabei auch stets eindeutig gegen die parlamentarisch nicht oder nur schwer kontrollierbaren „grauen Zonen" von Zuständigkeiten und Gremien gewendet. Die Verantwortung für politisches Handeln muß klar erkennbar und auch für den Bürger überschaubar bleiben. Die Notwendigkeit einheitlicher Regelungen hat in der Vergangenheit vielfach zu Recht zu Kompetenzübertragungen oder -erweiterungen zugunsten des Bundes geführt. Die Mitwirkung an der Gesetzgebung durch die Länder blieb dabei durch den Bundesrat gesichert. Wir können uns nicht abseits der politischen Realitäten halten, sondern müssen vielmehr die seit Verteilung der Zuständigkeiten durch das Grundgesetz eingetretene Entwicklung akzeptieren. Insbesondere in der ersten Wiederaufbauphase unseres Staates haben die Länder wichtige Aufgaben erfüllt. Im Zuge der Entwicklung hat sich aber erwiesen, daß der Bund besser in der Lage ist, manche Staatsaufgaben wahrzunehmen.

Die Probleme im Bildungswesen der Bundesrepublik zeigen besonders deutlich, daß die vorrangige Zuständigkeit der Länder durch eine übergreifende bildungspolitische Kompetenz des Bundes ergänzt werden sollte.

Bei allem Respekt vor Gesetzen und Kompetenzen ist es niemandem verständlich zu machen, weshalb Regelungen im Bildungswesen so unterschiedlich sein müssen, daß ein Umzug mit schulpflichtigen Kindern in ein anderes Bundesland einem Umzug ins Ausland ähnlich ist. Die jahrelange Diskussion um die Neuordnung des Hochschulwesens hat im Vergleich zu ihrem Ergebnis unverhältnismäßig viel Zeit und Kraft verbraucht. Hätte der Bund hier eine klare Zuständigkeit, so wäre nach Auffassung der F.D.P. eine bessere Wirksamkeit aller Bemühungen und Aufwendungen in diesem Bereich gewährleistet.

7. Aufsatz „Zwang zur Einheit — Plädoyer für eine Rahmenkompetenz des Bundes in Sachen Schule" von Günter Apel, DIE ZEIT vom 12. November 1976

Der „kooperative Föderalismus" wird in letzter Zeit wieder häufiger beschworen. Besonders Kultusminister verwenden diese Formel gern. Fast als wollten sie sich selbst Mut machen angesichts nicht verstimmender Kritik über die Uneinheitlichkeiten im Schulwesen; als wollten sie mit diesem Etikett von vornherein das Bedenken entkräften, die Unzuständigkeit des Bundes in allen Schulfragen könnte zu einem Durcheinander in den Ländern führen: Dieses wäre, so wird signalisiert, dann zu befürchten, wenn „Föderalismus" ohne Beiwort gebraucht würde, aber durch enge Zusammenarbeit würde und werde diese Folge vermieden — und eben deshalb „kooperativer Föderalismus".

Ein Spiel mit Worten? Wohl kaum. Selbst wenn man unbeachtet läßt, daß „Zusammenarbeit" die Zusammengehörigkeit der Länder in einem föderalen Bundesstaat kaum zulänglich beschreibt, selbst wenn man vergißt, daß zur Wahrung oder Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse mehr als nur „Kooperation" gehört und daß demzufolge das Beiwort „kooperativ" den bundesstaatlichen Föderalismus eher aushöhlt als ihn zu stärken — selbst wenn man all das beiseite läßt, so wird bei näherem Hinsehen deutlich, daß der „kooperative Föderalismus" eine Art negativer politischer Programmsatz ist. Eine drängende Forderung soll damit abgewehrt werden, nämlich die nach mehr Einheitlichkeit — jedenfalls in den allgemeinen Grundsätzen des Schulwesens. Kein „weißer Schimmel" also, sondern eher ein „gebremster Bundesstaat" — staatenbündlerische Kooperation statt bundesstaatlichen Föderalismus.

Gewiß — Einheitlichkeit ist noch kein Wert an sich, und ein Schulwesen, das einheitlich schlecht wäre, würde nicht dadurch besser, daß es überall gleichmäßig schlecht wäre. Aber dies ist hier nicht der Punkt, um den es geht. Unterstellt man, daß sich alle Bundesländer um Verbesserungen des Schulwesens bemühen — um Senkung der Klassenfrequenzen, um Verbesserung der Lernmittel und des Schulbaus —, so gibt es daneben eine Fülle von Beispielen aus Vergangenheit und Gegenwart, die belegen, daß sich die Kritik an der allgemeinen Zuständigkeit der Länder im Schulwesen auf gute Gründe stützt.

Alleinige Zuständigkeit der Länder — das heißt nämlich im Zweifel: jedes Bundesland für sich. So wird es zum Beispiel möglich, daß das Kultusministerium eines Bundeslandes in einer Zeit aktueller Arbeitsmarktschwierigkeiten bestimmt, daß Lehrer aus einem anderen Bundesland — unter welchem Vorwand auch immer — nicht mehr eingestellt werden können. Oder da kann ein Kultusminister seinem Kollegen aus dem Nachbarland drohen, wenn diese oder jene Organisationsform der Oberstufe nicht unterlassen werde, werde er die Zusammenarbeit aufkündigen, zum Beispiel: Das Abitur aus dem Nachbarland nicht anerkennen. Beides sind Beispiele aus jüngster Zeit; Fälle, die noch schweben.

Es mag sein, daß sie im Sinne einheitlicher Regelungen gelöst werden, einen verläßlichen Mechanismus dafür gibt es allerdings nicht; die ständige Konferenz der Kultusminister wird sich — wie bisher — um die Lösung der Probleme bemühen. Aber: Erstens kommen Beschlüsse in diesem Gremium nur bei Einstimmigkeit zustande. Zweitens aber sind alle Beschlüsse der Kultusministerkonferenz nur Empfehlungen, Vereinbarungen, mit denen sich die Kultus-

minister zusichern, sie wollten sich — ein jeglicher in seinem Land — in diesem Sinne bemühen.

Zu diesem schwierigen Geschäft gehört in der Tat ein Höchstmaß an Kooperationsbereitschaft — selbst dann, wenn die politischen, zumindest aber die bildungs- und schulpolitischen Grundpositionen der Länder im wesentlichen übereinstimmen. Bei starker parteipolitischer Polarisation wird es demgegenüber immer mehr auch zu einer bildungspolitischen Konfrontation kommen, und zwar jenseits sachlich begründbarer Differenzen. Dies macht es immer schwieriger, Sachprobleme befriedigend zu lösen. Zwangsläufig werden immer mehr Probleme aufgeschoben werden, der Bereich, in dem einstimmige Empfehlungen überhaupt noch möglich sind, wird sich immer mehr verengen. Diesen unguten Zustand muß man hinnehmen, soweit und solange es sich um eine verfassungsrechtliche Realität handelt, die selbstverständlich zu respektieren ist. Ihn aber auch noch mit einer „Wertmarke" zu versehen, ihn als „kooperativen Föderalismus" zu preisen, anstatt nach Wegen zur Änderung zu suchen, erscheint verfehlt.

Schöne Worte vermögen die Notwendigkeit einer Änderung nicht zu verdrängen, und zwar gerade am wenigsten in der Schulpolitik; denn hier ermöglicht es der Zwang zur Einstimmigkeit — anders als im Bundesrat — jedem einzelnen Bundesland, unabhängig von dem Willen wenigstens einer Mehrheit von Ländern, jede gemeinsame Willensbildung zu blockieren. Und der nur empfehlende, letztlich in der Unverbindlichkeit bleibende Charakter der Beschlüsse der Kultusministerkonferenz wird diese Vereinbarungen zunehmend zu geduldig ausgearbeiteten, aber wenig wirksamen Papieren machen. Es hat keinen Zweck, diesen Sachverhalt zu beschönigen — das hieße nur, vor einer aktuellen Gefahr die Augen zu verschließen.

In Diskussionen mit Bürgern taucht in diesem Zusammenhang immer wieder die Frage auf, ob denn nicht ein Bundesschul- oder Bundesbildungs- oder Bundeskultusminister helfen könne. Von der verfassungsrechtlichen Problematik einmal abgesehen — so würde man das Pferd vom Schwanze her aufzäumen. Nicht um eine Person, um ein Amt oder um eine Behörde geht es in diesem Zusammenhang. Das Problem kann nicht von der Seite der Exekutive her angegangen werden. Dies wird einsichtig, wenn man sich die Veränderungen vor Augen hält, die sich in den letzten Jahren in der Rechtsprechung und in der Rechtslehre ergeben haben. Diese Veränderungen haben das Verfassungsverständnis so grundlegend gewandelt, daß die Konsequenzen für die Einheitlichkeit des Schulwesens ohne eine entsprechende Veränderung der legislativen Zuständigkeiten nicht abzusehen sind.

Das heißt: Bis vor wenigen Jahren konnten die Kultusministerien und Schulbehörden im Rahmen knapp gehaltener landesgesetzlicher Ermächtigungen durch Erlasse oder andere Anordnungen alles regeln und anordnen, was nicht verboten war. Auf diese Weise war es im allgemeinen nicht schwer, Vereinbarungen der Kultusminister in Landesrecht umzusetzen. Es waren dieselben Beamten, die in den Ausschüssen der Kultusministerkonferenz eine Vereinbarung ausgearbeitet, dieselben Minister, die ihr im Plenum zugestimmt hatten, die sie nunmehr in eine entsprechende Anordnung ihres Ministeriums umsetzten. Und gerade weil diese in ihren Grundzügen durch Experten vorgeformten Empfehlungen im wesentlichen auch geprägt waren von der Absicht, daß das Ganze über politische Vorstellungen hinaus auch noch funktionieren sollte, und zwar auch zwischen den Ländern funktionieren sollte, konnten nicht wenige Regelungen pragmatisch gefunden und in einheitliches Schulrecht umgesetzt werden, ohne daß es zu einem Gesetzgebungsverfahren und damit zu öffentlichen Debatten und damit zu Konfrontationen gekommen wäre.

Dies galt bis vor wenigen Jahren unangefochten — nicht etwa nur für Nebensächlichkeiten oder für Verwaltungsangelegenheiten im engeren Sinne —; der Grundsatz der generellen Ermächtigung der Schulverwaltungen galt als sogenanntes „besonderes Gewaltverhältnis" auch für weitgehende Eingriffe in die Rechte von Schülern und Eltern ebenso wie für die Festlegung von Erziehungs- und Lernzielen.

Die Auffassung, daß dies mit dem Grundgesetz vereinbar sei, gehört der Vergangenheit an. Zwar lassen sich die genauen Grenzen noch nicht bestimmen, die jetzt das Recht der Exekutive von dem der Legislative trennen; noch ist der Wandlungsprozeß im Gange. Aber soviel ist sicher, daß künftig jeder grundrechtsrelevante Eingriff vom Gesetzgeber selbst geregelt werden muß, und nicht mehr durch die Verwaltung geregelt werden darf. Das eben meint der sogenannte Gesetzesvorbehalt. Allgemeine Ermächtigungen der Exekutive genügen dazu nicht mehr. Auch die Lern- und Erziehungsziele müssen wenigstens in ihren allgemeinen Grundzügen vom Parlament beschlossen — das heißt in einem Gesetz selbst niedergelegt werden.

Diese Demokratisierung des Schulrechts ist zweifellos ein Gewinn. Daß die gewählten Vertreter des Volkes berufen und verpflichtet sind, die Grundsätze des Schulwesens selbst zu bestimmen, erscheint unbestreitbar: Allenfalls kann über die Grenze gestritten werden, an der allgemeine Grundsätze aufzuhören haben und Schulverwaltung zu beginnen hat — Verwaltung mit dem Erfordernis zu großer und wachsender Beweglichkeit. Zu Recht wurde vor einer zu starken „Verrechtlichung" des Schulwesens gewarnt. Aber davon abgesehen: Hier geht es darum, das Schulwesen und das Schulrecht in seinen Grundsätzen so zu gestalten, wie es sich aus dem Demokratieverständnis dieses höchsten aller Bundesgesetze, eben des Grundgesetzes ergibt. Und dies heißt: in seinen Grundsätzen doch gewiß einheitlich für alle Bundesländer von Bayern bis Schleswig-Holstein.

Hier nun tut sich ein Dilemma auf: Die Bestimmung der Grundsätze des Schulwesens, beispielsweise der grundlegenden Lern- und Erziehungsziele, den Volksvertretern vorzubehalten, ist sicher ein Gewinn an Demokratie. Diesen Vorbehalt jedoch nicht zugunsten der Organe der Bundesgesetzgebung (mit ihrem bei aller Unzulänglichkeit jedenfalls vorhandenen Einigungsmechanismus) zu machen, sondern

zugunsten völlig unabhängig voneinander arbeitender Landesparlamente (ohne gemeinsame Vertretung, wie den Bundesrat, ohne eine Institution, wie den Vermittlungsausschuß), bedeutet einen so starken Verlust an Einheitlichkeit, daß zu befürchten steht, daß das Schulwesen der deutschen Länder, das keineswegs in allen Punkten einheitlich sein muß, auch in den allgemeinen Grundsätzen auseinanderstrebt, die unbedingt übereinstimmend zu regeln sind.

Man wird einwenden, daß es doch auch bisher keine Bundeskompetenz im Schulrecht gebe und daß dennoch zentrifugale Erscheinungen dieser Art nicht eingetreten seien. Diese Einwände übersehen, daß der Zwang zur Gesetzgebung dahin führt, daß der Inhalt der in diesen Landesgesetzen getroffenen Bestimmungen immer mehr auseinanderstreben wird. Dies gilt jedenfalls dann, wenn eine das Ganze in seinen Grundsätzen bindende bundesrechtliche Zuständigkeit zur Fixierung beispielsweise von Lern- und Erziehungszielen fehlt. Es steht zu befürchten, daß wir — je länger, je mehr — auseinanderstrebende und damit einander widersprechende landesgesetzliche Regelungen bekämen, und zwar nicht nur in Nebensachen, sondern in Grundsätzen des Schulwesens. Die unterschiedliche Zusammensetzung der Landesparlamente, die Polarisierung bildungspolitischer Standpunkte und der Zwang zu öffentlichen Auseinandersetzungen, der mit Gesetzgebungsverfahren regelmäßig verbunden ist, das alles weist in die Richtung von letztlich gesetzlich festgelegten Unvereinbarkeiten zu Lasten der Schüler.

Alles dies drängt nach einer — wie immer gearteten — legislativen Bundeskompetenz; sie ist das Entscheidende, nicht die möglicherweise dann auch erforderliche Verwaltung, die Einrichtung eines Bundeskultus- oder Bundesschulministeriums. Aber es wäre falsch, mit Überlegungen dieser Art bei der Verwaltung zu beginnen.

Falsch ist allerdings erst recht der mit Sicherheit zu erwartende Einwand, mit solchen Überlegungen sollten oder könnten die Länder aus dem Schulrecht ausgeschaltet werden. Dies ist eine auf Grund der Verfassungslage ausgeschlossene Möglichkeit.

Was zu verwirklichen und in diesem Falle auch allein angemessen ist, ist eine Rahmenkompetenz des Bundes nach Artikel 75 Grundgesetz. Hier müßte die in das Grundgesetz bereits eingefügte Ziffer 1 a, die das Hochschulwesen betrifft, um die zwei kleinen, aber inhaltsschweren Worte: „Schul- und . . ." erweitert werden. Im Kontext des Grundgesetzes würde sich dies dann so lesen:

> Der Bund hat das Recht, unter den Voraussetzungen des Artikels 72 Rahmenvorschriften zu erlassen über:

1. die Rechtsverhältnisse der im öffentlichen Dienste der Länder, Gemeinden und anderen Körperschaften des öffentlichen Rechts stehenden Personen, soweit Artikel 74 a nichts anderes bestimmt;

1. a. die allgemeinen Grundsätze des Schul- und Hochschulwesens;

2. die allgemeinen Rechtsverhältnisse der Presse und des Films;
3. das Jagdwesen, den Naturschutz und die Landschaftspflege;
4. die Bodenverteilung, die Raumordnung und den Wasserhaushalt;
5. das Melde- und Ausweiswesen.

Die Voraussetzungen des Artikels 72 beziehen sich auf die „konkurrierende Gesetzgebung", das heißt:

— solange ein Bundesgesetz nicht vorliegt, haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung
und
— der Bund darf nur Gesetze schaffen, weil
  1. eine Angelegenheit durch die Länder nicht wirksam geregelt werden kann
  oder
  2. die Interessen eines anderen Landes oder der Gesamtheit beeinträchtigt werden könnten
  oder
  3. die Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse über das Gebiet eines Landes hinaus dies erforderlich macht.

Dies ist genau der Punkt, auf den es ankommt. Die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse der (jungen) Bürger macht es erforderlich, die Grundsätze der Erziehung und Bildung nicht nur im Hochschulwesen einheitlich zu regeln, sondern dies auch auf das Schulwesen zu erstrecken; und die „Interessen der Gesamtheit" weisen in dieselbe Richtung.

Ob es sinnvoll ist, bei den bekannten Mehrheitsverhältnissen im Bundestag und Bundesrat solche Überlegungen anzustellen — darüber kann man sicher geteilter Meinung sein. Mich bewegen dabei drei Motive:

— Ich halte es für wichtig, daß ein Mitglied der Kultusministerkonferenz sich zu Wort meldet, wenn Gefahr im Verzug zu sein scheint — ohne Rücksicht darauf, ob die Lösungsvorschläge, die damit zur Diskussion gestellt werden, alsbald realisiert werden können.

— Ich denke, es ist nützlich zu dokumentieren, daß ein sozialdemokratischer Bildungs-Senator Auffassungen vertritt, die vom Koalitionspartner in der Zielrichtung ähnlich formuliert wurden und

— ich glaube, daß ungünstige Mehrheitsverhältnisse auch segensreich sein können — wenn sie sich nämlich dahin auswirken, daß Lösungen gesucht werden, die in und von allen Bundesländern akzeptiert werden könnten.

Letzteres ist äußerst schwierig — nichtsdestoweniger aber notwendig.

8. Hildegard Hamm-Brücher, „Eine gesamtstaatliche Instanz muß die Initiative in der Bildungspolitik ergreifen", Freie demokratische Korrespondenz vom 10. März 1977

(Auszug)

Die Glaubwürdigkeit des Bildungsföderalismus steht nicht nur auf dem Spiel — die Glaubwürdigkeit ist in den letzten Jahren bereits fast vollends verspielt worden. Die bildungspolitische „Problemlösungskapazität", d. h. die Voraussetzungen zur Lösung unserer derzeit vor allem ausbildungspolitischen Probleme (von den Ausbildungsplätzen für Lehrlinge bis zu den Studienplätzen für Abiturienten) sind auf dem Nullpunkt angekommen, und wenn das Bundesverfassungs- und zahlreiche Verwaltungsgerichte nicht ab und zu quasi als Ersatzbundeskultusministerium die krassesten Auswüchse korrigieren würden, unser sogenannter Bildungsföderalismus hätte bereits Konkurs anmelden müssen— und zwar zu Lasten des Ansehens unseres demokratischen Gemeinwesens.

Es gibt so gut wie keinen Über- und Durchblick mehr für die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten bei überregionalen bildungspolitischen Entscheidungen, bei ihrer Durchführung und Kontrolle. Tatsächlich fallen fast alle gesamtstaatlichen Entscheidungen in sogenannten „grauen Zonen", vor allem in der Kultusministerkonferenz, die hierfür verfassungsmäßig überhaupt keine Zuständigkeit hat, und daher von den elf Ländern in jeder Beliebigkeit gehandhabt werden können. So kommt es, daß die Kultusministerkonferenz in fast 30jähriger Tätigkeit hinter hermetisch verschlossenen Türen (weder Parlamente noch Öffentlichkeit haben Einsicht in ihre Protokolle und Kontrolle über ihre Beschlüsse und deren Durchführung) zur großen Verhinderungsinstanz für eine gesamtstaatliche bildungspolitische Bewußtseinsbildung geworden ist.

Deshalb scheint es mir höchste Zeit zu sein, einmal die verfassungsrechtliche Zulässigkeit für die in keinem Gesetz geregelten, von keinem Parlament kontrollierten Befugnisse der Kultusministerkonferenz grundsätzlich überprüfen zu lassen. Für ihr Tun — und noch mehr für ihr Lassen — kann sie bisher von niemandem zur Rechenschaft gezogen werden.

Angesichts dieser Probleme und ihrer Dringlichkeit gibt es überhaupt nur noch zwei Möglichkeiten: entweder: eine überregionale gesamtstaatliche Instanz — sei es die Konferenz der Länderchefs (Ministerpräsidenten und Bundeskanzler) oder aber der Bundespräsident ergreifen eine Initiative und erteilen konkrete Aufträge mit konkreten Fristen oder es muß die überfällige Verfassungsänderung in Angriff genommen werden, mit der klare gesamtstaatliche Zuständigkeiten für die Grundsätze der Bildungspolitik geschaffen werden. Die Bürger werden der Untätigkeit der Parteien und Parlamente sicher nicht mehr lange zusehen und — ähnlich wie in Fragen der Kernkraftwerke — ihren berechtigten Forderungen, wenn nötig mit Hilfe von Bürgerinitiativen, den nötigen Nachdruck verleihen.

F. Gutachten

1. Dr. Michael Bothe: Schweiz

Auszug aus:

Die Befugnisse des Gesamtstaates im Bildungswesen, Rechtsvergleichender Bericht, bearbeitet im Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg, herausgegeben vom Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft, Bonn 1976

1 Einführung: Das Erziehungswesen in der Schweiz

Das schweizerische Bildungswesen ist entscheidend durch die kantonale Kulturautonomie geprägt [1]). Diese Autonomie der Gliedstaaten war und ist für das staatliche Zusammenleben in der sprachlich und konfessionell vielfältig geteilten Schweiz sehr wesentlich. War in der Geschichte die Rolle der kirchlichen Bildungseinrichtungen stark, so ist heute der Staat, vor allem die Kantone, der hauptsächliche Träger des Erziehungswesens. Daneben behalten in den meisten Kantonen [2]) private und kirchliche Bildungseinrichtungen eine gewisse Bedeutung. Im Primarbereich ist aber die Verantwortung weitgehend den Gemeinden übertragen.

Die Rolle des Bundes ist freilich im Wachsen begriffen. Der Bund ist Träger der Technischen Hochschulen. Das Hochschulwesen im übrigen beeinflußt er vor allem durch die Finanzierung. Die Regelung des Berufsschulwesens ist weitgehend Bundessache.

Die Institutionen der unmittelbaren Demokratie, ein wesentliches Charakteristikon des schweizerischen Regierungssystems, sind auch für das Erziehungswesen wichtig. Das Volk entscheidet in den meisten Kantonen über die Erziehungsgesetzgebung, bewilligt Kredite für Schulbauten, wählt unter Umständen auch Lehrer. Hier bestehen zwischen den Kantonen, ja auch zwischen den Gemeinden erhebliche Unterschiede.

2 Die Struktur der rechtlichen Regelung des Bildungswesens

2.1 Die Kompetenzregelung der Verfassung

Die geltende schweizerische Bundesverfassung stammt aus dem Jahre 1874. Sie enthält in Artikel 27, der seit 1874 unverändert gilt, eine Regelung des Bildungswesens. Diese wurde durch zusätzliche Bestimmungen (Artikel 27 bis, 27 quater, 27 quinquies) in der Folgezeit ergänzt. Andere Verfassungsbestimmungen betreffen verschiedene Aspekte der Berufsbildung. Vorweg sei hier die Möglichkeit der Regelung einzelner Aspekte oder Förderung einzelner Bereiche des Bildungswesens über die Gesetzgebungsbefugnis zur Förderung der Wirtschaft (Artikel 32 bis) erwähnt.

Soweit dem Bund Kompetenzen nicht in der Verfassung zugewiesen sind, bleiben die Kantone zuständig (Artikel 3 der Bundesverfassung).

Am 4. März 1973 wurde dem Volk eine Neufassung der Bildungsartikel zur Abstimmung vorgelegt. Die Neufassung wurde jedoch knapp verworfen [3]). Sie hätte eine nicht unerhebliche Erweiterung der Befugnisse des Bundes auf dem Gebiete des Bildungswesens gebracht. Deswegen stieß der Entwurf auf erhebliche föderalistische Bedenken. Sie reichen jedoch wohl allein zur Erklärung des negativen Ergebnisses der Volksabstimmung nicht aus. Der Entwurf sah daneben ein Recht auf Bildung vor, das in konservativen Kreisen Widerstände hervorrief, die auf einer generellen Skepsis gegenüber der Aufnahme sozialer Grundrechte in die Verfassung beruhen.

Angenommen wurde in der erwähnten Volksabstimmung der Artikel 27 sexies, der dem Bund ausdrücklich die Kompetenz zur Förderung der Forschung sowie zur Errichtung und Übernahme von Forschungsstätten verleiht, eine freilich vom Bund bereits bislang weitgehend in Anspruch genommene Zuständigkeit.

Wegen ihrer grundlegenden Bedeutung werden die in dem Entwurf vorgesehenen Regelungen im folgenden zusammen mit dem geltenden Recht dargestellt. Dies rechtfertigt sich nicht zuletzt daraus, daß mit der Ablehnung der neuen Bildungsartikel die Debatte um eine Änderung der Kompetenzverteilung auf dem Gebiet des Bildungswesens keineswegs abgeschlossen ist. Neue Vorschläge sind bereits zur Diskussion gestellt [4]).

---

[1]) Vgl. zum Folgenden Schultze (ed.), Schulen in Europa, Bd. 1 Teil A, S. 735 ff.

[2]) Nur in Solothurn gibt es ein Schulmonopol des Staates.

[3]) BBl. 1973 I, S. 1195 ff. Die Mehrheit der Abstimmenden insgesamt (sog. Volksmehr) stimmte für den Entwurf (507 414 zu 454 428). Da der Entwurf jedoch nur in 10½ Kantonen angenommen, in 11½ Kantonen abgelehnt wurde, scheiterte er am Erfordernis des sog. Ständemehrs: Eine Verfassungsänderung kommt nur zustande, wenn sich auch die Mehrheit der Kantone dafür ausspricht. Weniger als 250 Stimmen in Neuenburg hätten das Ergebnis umgekehrt. Neuenburg sprach sich mit 6 737 zu 6 276 gegen den Entwurf aus!

[4]) Vgl. NZZ vom 27. Juni 1973, S. 26.

Ferner besteht in der Schweiz eine Arbeitsgruppe für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung. Im Rahmen der Bestrebungen um die Totalrevision spielen naturgemäß auch Fragen des Bildungswesens eine Rolle. Die Arbeitsgruppe hat im Herbst 1973 einen Bericht vorgelegt. Zur Vorbereitung dieses Berichts hat sie verschiedenen Stellen und Einrichtungen, insbesondere den Kantonen, den politischen Parteien und den Universitäten, einen Fragebogen übersandt. Die Antworten auf diesen Fragenbogen sind in vier Bänden veröffentlicht [5]). Wo in diesen Antworten auf Fragen des Bildungswesens eingegangen wird, ist dies im folgenden mit dargestellt. Im Jahre 1974 legte dann die Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung drei als „Arbeitspapiere" bezeichnete Verfassungsentwürfe vor. Die ersten beiden Entwürfe folgen sachlich weitgehend der Regelung, wie sie gemäß den verworfenen Bildungsartikeln gewesen wäre; der Alternativentwurf von Aubert will dem Bund allerdings weniger Zuständigkeiten gewähren.

2.1.1 Gesetzgebungsbefugnisse bezüglich des Bildungswesens

Grundlegend für die Verteilung der Gesetzgebungsbefugnisse auf dem Gebiet des Bildungswesens sind die Artikel 27, 27 bis, 34ter Absatz 1, lit. g der Bundesverfassung.

Sie lauten:

„Artikel 27

(1) Der Bund ist befugt, außer der bestehenden polytechnischen Schule eine Universität und andere höhere Unterrichtsanstalten zu errichten oder solche Anstalten zu unterstützen.

(2) Die Kantone sorgen für genügenden Primarunterricht, welcher ausschließlich unter staatlicher Leitung stehen soll. Derselbe ist obligatorisch und in den öffentlichen Schulen unentgeltlich.

(3) Die öffentlichen Schulen sollen von den Angehörigen aller Bekenntnisse ohne Beeinträchtigung ihrer Glaubens- und Gewissensfreiheit besucht werden können.

(4) Gegen Kantone, welche diesen Verpflichtungen nicht nachkommen, wird der Bund die nötigen Verfügungen treffen."

„Artikel 27 bis

(1) Den Kantonen werden zur Unterstützung in der Erfüllung der ihnen auf dem Gebiete des Primarunterrichtes obliegenden Pflichten Beiträge geleistet.

(2) Das Nähere bestimmt das Gesetz.

(3) Die Organisation, Leitung und Beaufsichtigung des Primarschulwesens bleibt Sache der Kantone, vorbehalten die Bestimmungen des Artikels 27."

„Artikel 34ter

(1) Der Bund ist befugt, Vorschriften aufzustellen:

...

g) über die berufliche Ausbildung in Industrie, Gewerbe, Handel, Landwirtschaft und Hausdienst."

Artikel 27 bis wurde angenommen in einer Volksabstimmung am 23. November 1902, die geltende Fassung des Art. 34ter in einer Volksabstimmung am 6. Juli 1947.

Der in der Volksabstimmung vom 4. März 1973 verworfene Entwurf einer Neuregelung hatte folgenden Wortlaut [6]):

„Artikel 27

(1) Das Recht auf Bildung ist gewährleistet.

(2) Die öffentlichen Schulen müssen von den Angehörigen aller Bekenntnisse ohne Beeinträchtigung ihrer Glaubens- und Gewissensfreiheit besucht werden können.

(3) Der Unterricht innerhalb der obligatorischen Schulzeit steht unter staatlicher Aufsicht. Er ist an den öffentlichen Schulen unentgeltlich."

„Artikel 27 bis

(1) Das Bildungswesen ist eine gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen.

(2) Die Ausbildung vor und während der obligatorischen Schulzeit fällt in die Zuständigkeit der Kantone. Die Kantone sorgen für die Koordination in diesem Bereich. Der Bund fördert ihre Bestrebungen; er kann Vorschriften über die Koordination erlassen.

(3) Der Bund regelt die Berufsausbildung.

(4) Der Bund ist befugt,

a) die Dauer des obligatorischen Unterrichts festzulegen;

b) Grundsätze für Gestaltung und Ausbau des Mittelschulwesens, des höheren Bildungswesens, der Erwachsenenbildung und der außerschulischen Jugendbildung sowie für die Gewährung von Ausbildungsbeihilfen aufzustellen;

c) höhere Unterrichtsanstalten zu errichten, sich am Betrieb solcher Anstalten zu beteiligen oder solche ganz oder teilweise zu übernehmen.

(5) Der Bund kann an die Aufwendungen der Kantone für das Bildungswesen sowie für Beihilfen an die Ausbildung und die Weiterbildung Beiträge leisten. Er kann auch selbst Ausbildungsbeihilfen gewähren und außerschulische Bildungsan-

[5]) Arbeitsgruppe für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung: Antworten auf die Fragen der Arbeitsgruppe, 4 Bde. (Bern 1969/70) (zit. Antworten).

[6]) BBl. 1972 II, S. 1027; Text der Vorentwürfe: NZZ vom 30. April 1971 und vom 29. September 1971, S. 51. Vgl. dazu Bühler-Reimann, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung 72 (1971), S. 369 ff.

gebote fördern. Leistungen des Bundes an die Kantone können insbesondere an die Voraussetzung geknüpft werden, daß Koordination und Freizügigkeit im Bildungswesen unter den Kantonen sowie der Zugang zu den Hochschulen sichergestellt sind.

(6) Die Kantone sind zur Vorbereitung und zum Vollzug von Ausführungserlassen beizuziehen. Die zuständigen Organisationen sind vor Erlaß der Ausführungsgesetze anzuhören. In der Berufsbildung können sie zur Mitwirkung beim Vollzug herangezogen werden."

Der bisherige Artikel 34ter Abs. 1 g sollte aufgehoben werden. Auf die verfassungsmäßige Regelung des Stipendienwesens wird unter 2.1.4 gesondert eingegangen.

Im einzelnen ergibt sich aus den bestehenden Verfassungstexten und den seinerzeitigen Änderungsvorschlägen folgende Regelung [7]):

2.1.1.1 Der Primarbereich und Sekundarbereich I *(„Primarschulen")*

Nach der geltenden Verfassung ist die gesetzliche Regelung des Primarbereichs und Sekundarbereichs I im Bildungswesen grundsätzlich eine Angelegenheit der Kantone. Allerdings sind der Regelung durch die Kantone in der Bundesverfassung gewisse inhaltliche Schranken gesetzt. Der „Primarunterricht" [8]) muß sein:

1. genügend,
2. unter staatlicher Leitung stehend,
3. obligatorisch,
4. in den öffentlichen Schulen unentgeltlich,
5. bekenntnisneutral

Zur Überwachung dieser inhaltlichen Schranken der Regelung durch die Kantone und Pflichten der Kantone ist dem Bund in Artikel 27 Abs. 4 eine gewisse Aufsichtsbefugnis gegeben. Wieweit diese Aufsichtsbefugnis auch eine Gesetzgebungsbefugnis des Bundes zur näheren Umschreibung der durch die Verfassung den Kantonen auferlegten Pflichten einschließt, ist umstritten. In der schweizerischen Literatur wird es durchweg angenommen [9]). Ein diesbezügliches Bundesgesetz wurde jedoch im Jahre 1882 im Referendum vom Volk verworfen [10]). In der Folgezeit ist eine Ausführungsgesetzgebung zu Artikel 27 unterblieben. Die Aufsicht des Bundes beschränkte sich auf eine Reihe von Beschwerdeentscheidungen der schweizerischen Bundesregierung, des „Bundesrates".

[7]) Vgl. zum Folgenden auch Loretan, Bund und Schule, S. 47 ff.

[8]) Zur Abgrenzung und Definition der einzelnen Bereiche siehe unten 3.2.4.

[9]) Burckhardt, Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung, S. 204; Schollenberger, Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft, S. 261; Fleiner/Giacometti, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, S. 90 f., Anm. 73.

[10]) Aubert, Traité de droit constitutionnel suisse, Bd. 1, S. 61 f.; ausführlich dazu Mösch, Der Schulvogt, passim.

Neben den soeben erörterten Befugnissen gibt Art. 27 bis der Bundesverfassung dem Bund eine Förderungskompetenz. Das Problem hierbei ist, inwieweit über Förderungsbedingungen eine sachliche Regelung durch den Bund möglich ist. Dies wird unter 2.1.4 erörtert.

Der Änderungsvorschlag erhielt die Gesetzgebungsbefugnis der Kantone für den Primarbereich und Sekundarbereich I (unter ausdrücklicher Nennung der Vorschule) und die diesbezüglichen inhaltlichen Bindungen der kantonalen Regelungen in etwas veränderter Formulierung aufrecht. Allerdings wurde die Verpflichtung der Kantone zu einem „genügenden" Primarunterricht nicht mehr besonders erwähnt, vielmehr vorausgesetzt [11]). Als Neuerung sollten die Verpflichtung der Kantone zur Koordination des Bildungswesens und die Befugnisse des Bundes zur Erreichung dieser Koordination eingeführt werden. Ursprünglich hatte der Bundesrat nur ein Kompetenz des Bundes zur Förderung der Koordination vorgeschlagen. Die Befugnis des Bundes, Vorschriften über die Koordination zu erlassen, wurde erst in den parlamentarischen Beratungen in den Text eingefügt, ebenso die ausdrückliche Bestimmung, daß Bundessubventionen an Bedingungen bezüglich der Koordination geknüpft werden können.

2.1.1.2 Der Sekundarbereich II („Mittelschulen")

Nach der geltenden Verfassung ist die Regelung des Sekundarbereichs II eine Sache der Kantone. Die inhaltliche Regelung durch die Bundesverfassung beschränkt sich auf die Forderung der konfessionellen Neutralität. Anders als für den Primarbereich und den Sekundarbereich I besteht auch keine ausdrückliche Förderungskompetenz des Bundes. Allerdings ist durch einen verfassungsrechtlichen Umweg doch eine weitgehende Regelung gewisser Aspekte des Sekundarbereichs durch den Bund entstanden. Grundlage hierfür war Artikel 33 der Bundesverfassung, der lautet:

„(1) Den Kantonen bleibt es anheimgestellt, die Ausübung der wissenschaftlichen Berufsarten von einem Ausweise der Befähigung abhängig zu machen.

(2) Auf dem Wege der Bundesgesetzgebung ist dafür zu sorgen, daß derartige Ausweise für die ganze Eidgenossenschaft gültig erworben werden können".

Ein diesbezügliches Gesetz erging für die Medizinalberufe im Jahre 1877. Gestützt darauf erging ein Reglement für die eidgenössischen Medizinalprüfungen, das die fachlichen Anforderungen an einen in der Schweiz tätigen Arzt, Apotheker usw. enthält. Aus diesem einheitlichen Prüfungsreglement leitete man nunmehr die Notwendigkeit einer einheitlichen Zugangsregelung für die Universitäten ab. Daraus wurde die Zuständigkeit des Bundes hergeleitet, die Bedingungen im Verordnungswege festzulegen, unter denen ein von einer Schule ausgegebenes Maturitätszeugnis zur Zulassung zu den eid-

[11]) Botschaft des Bundesrats vom 19. Januar 1972, BBl. 1972 I, S. 425 f.

genössischen Medizinalprüfungen und damit zum Medizinstudium berechtigt. Die geltende Regelung ist die Verordnung über die Anerkennung von Maturitätsausweisen vom 22. Mai 1968 in der Fassung des Bundesratsbeschlusses vom 18. Dezember 1972. Diese Verordnung bedeutet sachlich eine weitgehende Regelung des Lehrplans im Sekundarbereich [12]). Daneben regelt die genannte Verordnung auch die Hochschulreife für das Studium an den Eidgenössischen Technischen Hochschulen, und man kann die Zuständigkeit des Bundes zu ihrem Erlaß wohl auch auf die Hochschulzuständigkeit stützen.

Die Änderungsvorschläge hätten dem Bund neben den gleichen Koordinierungsbefugnissen wie für den Primarbereich und Sekundarbereich I eine Rahmengesetzgebung für den Sekundarbereich II gegeben („Grundsätze für Gestaltung und Ausbau des Mittelschulwesens").

2.1.1.3 Der Tertiärbereich

Für den tertiären Bereich des Bildungswesens stehen dem Bund dadurch Gesetzgebungsbefugnisse zu, daß er Träger von Bildungseinrichtungen dieses Bereichs sein kann. Davon wird unter 2.1.3 noch die Rede sein. Der Bund hat in diesem Bereich ferner eine Kompetenz zur finanziellen Förderung, von der unter 2.1.4 zu handeln ist. Sonstige Gesetzgebungsbefugnisse stehen dem Bund nicht zu. Die Gesetzgebung im übrigen ist Sache der Kantone.

Auch an dieser Kompetenzverteilung sollte durch die Neufassung der Bildungsartikel einiges geändert werden. Auch hier hätte der Bund eine Rahmengesetzgebungskompetenz und Koordinierungsbefugnisse erhalten.

2.1.1.4 Die Berufsbildung

Artikel 34ter Abs. 1 g der Verfassung erteilt dem Bund die Gesetzgebungsbefugnis für die Berufsausbildung in Industrie, Gewerbe, Handel, Landwirtschaft und Hausdienst. Diese Formulierung der Kompetenzbestimmung verschließt dem Bund eine Regelung der Berufsausbildung für einige wenige Berufszweige, zum Beispiel für die Krankenpfleger. Die gegenwärtig geltende Fassung stammt aus dem Jahre 1947, jedoch findet sich seit 1908 eine entsprechende Kompetenzbestimmung in der Bundesverfassung. Bei der geplanten Verfassungsänderung sollte diese Regelung aus dem Bereich der verfassungsmäßigen Kompetenzabgrenzung auf dem Gebiete des Wirtschaftsrechts, wo sie bis jetzt angesiedelt war, in die Bildungsartikel übernommen werden. Die Kompetenz des Bundes für die Berufsbildung sollte umfassend gestaltet werden.

2.1.1.5 Die Weiterbildung

Auf dem Gebiete der Weiterbildung stehen dem Bund nach der geltenden Verfassung Gesetzgebungsbefugnisse nur für den Bereich der beruflichen Weiterbildung zu. Diese Kompetenz wird aus der allgemeineren Kompetenz für die Berufsbildung abgeleitet. Das Berufsbildungsgesetz des Bundes von 1963 enthält auch einen Abschnitt über die berufliche Weiterbildung (siehe unten unter 2.2).

Die geplante Neuregelung hätte dem Bund auch für die Weiterbildung („Erwachsenenbildung") eine Rahmengesetzgebungskompetenz gegeben.

2.1.1.6 Die tragenden Gedanken der gescheiterten Neuregelung

Zur Rechtfertigung der Vorlage führte die Regierungsbegründung unter anderem aus [13]):

„Entsprechend der tatsächlichen Entwicklung und ausgehend vom gewandelten Verständnis der föderativen Staatsordnung wird das Bildungswesen als gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen festgelegt. Bund und Kantone haben in enger Zusammenarbeit diese zentrale Verpflichtung zu erfüllen. Dieses Vorgehen bietet gleichzeitig die einzigartige Gelegenheit, mit der immer wieder geforderten, sachgerechteren Neuverteilung der Staatsaufgaben wenigstens in einem Teilbereich Ernst zu machen. Wenn auch die Hauptverantwortung für das Bildungswesen weiterhin bei den Kantonen bleiben wird, so hat künftig doch der Bund vermehrte Aufgaben zu übernehmen. Es geht vor allem darum, anstelle vielfach überlagerter und zersplitterter Zuständigkeitsregelungen in sich geschlossene Verantwortungsbereiche nach Maßgabe der Leistungskraft und der Einwirkungsmöglichkeiten der verschiedenen Träger des Bildungswesens zu definieren. Auf diese Weise dürfte allein durch den Verzicht auf „Gießkannensubventionen" mit dem gleichen finanziellen Aufwand ein Mehr an Leistung erzielt werden. Ein gemeinschaftliches Vorgehen soll ferner ein isoliertes Nebeneinander von Bundesregelungen und kantonalen Ordnungen ausschließen.

Der Bund wird als zuständig erklärt, Grundsätze aufzustellen für Gestaltung und Ausbau des Mittelschulwesens, des höheren Bildungswesens und der Erwachsenenbildung sowie für die Gewährung von Ausbildungsbeihilfen. Daß eine solche Grundsatzgesetzgebung nötig ist, beweisen eindeutig die Erfahrungen mit der heutigen Maturitäts-Anerkennungsverordnung, mit dem Hochschulförderungsgesetz und mit dem Bundesgesetz über Beiträge an kantonale Stipendien [14]). Das neue Gebiet der Erwachsenenbildung wird durch Rahmenbestimmungen des Bundes gefördert und gefestigt werden können. Die jetzige Zuständigkeitsordnung für die Berufsbildung wird nicht verändert. Weiterhin im alleinigen Kompetenzbereich der Kantone bleibt die Ausbildung im vorschulpflichtigen Alter und während der obligatorischen Schulzeit."

Weiter heißt es [15]):

„Große Anstrengungen sind notwendig, wenn das schweizerische Bildungswesen hinreichend

---

[12]) Ebenda, S. 383 ff. Vgl. ferner Plotke, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung 74 (1973), S. 483 f.

[13]) BBl. 1972 I, S. 377.

[14]) dazu Näheres unten

[15]) BBl. 1972 I, S. 416 ff.

rasch auf die Höhe der Zeit gehoben und so ausgebaut werden soll, daß jeder Bildungswillige eine seiner Eignung entsprechende Ausbildung erhält und daß der gesellschaftliche Bedarf nach Ausgebildeten befriedigt wird.

Diese Aufgaben lassen sich nur in gemeinsamem Bemühen von Bund, Kantonen und Gemeinden bewältigen. Schon unsere gegenwärtigen Verfassungsbestimmungen über das Bildungswesen sehen ein gewisses Zusammenwirken von Bund und Kantonen vor, wenn auch in sehr unterschiedlicher, ja punktueller Weise. In der geltenden Verfassung sind dem Bund nur auf der Primarschul- und auf der Hochschulstufe sowie im Stipendienwesen gewisse (beschränkte) Kompetenzen zugewiesen. An einem ganz anderen Ort der Verfassung, nämlich in den Wirtschaftsartikeln, wird dem Bund überdies eine umfassende Normierungskompetenz für die berufliche Ausbildung eingeräumt. Allerdings entspricht die gegenwärtige Rechtslage insgesamt, wie die vorangehende Übersicht (Ziff. 2 dieser Botschaft) gezeigt hat, dieser Verfassungsordnung nur bedingt. Zum Teil hat der Bund seine verfassungsmäßigen Befugnisse gar nicht ausgeschöpft; so auf der Primarstufe, wo er bisher die ihm übertragene Kontrolle fast nie ausgeübt, und im Stipendienwesen, wo er außerhalb seiner Beitragsleistungen noch keine ergänzenden Maßnahmen getroffen hat. Zum Teil hat es sich aber auch als notwendig erwiesen, verfassungsmäßige Kompetenzbestimmungen extensiv anzuwenden; dies trifft vor allem für das Mittelschulwesen zu. — Im Ergebnis enthält sich heute der Bund beinahe jeder Einflußnahme auf die Primarschulausbildung, und auch das Hochschulwesen ist — abgesehen von den Technischen Hochschulen — seiner gestaltenden Entwicklung weithin entzogen; dagegen beeinflußt er das Mittelschulwesen in beträchtlichem Maße, und das berufliche Bildungswesen regelt er in vollem Umfange. Auf sämtlichen Bildungsstufen fällt den Kantonen ein wesentlicher, ja vielfach ein überwiegender Teil der Verantwortung zu; auf der Vorschulstufe ist diese Verantwortung sogar umfassend. — Mit dieser einen Ausnahme greifen also eidgenössische kantonale Kompetenzen in allen Bildungsbereichen, wenn auch auf sehr unterschiedliche Weise, ineinander über; ene ausdrückliche Verpflichtung zum Zusammenwirken fehlt freilich in der Verfassung.

Aufgrund einer so inkohärenten Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen werden sich die eingangs genannten Postulate nicht erfüllen lassen. Gewiß wäre es eine Illusion, zu glauben, alle Probleme unseres Bildungswesens seien gelöst, wenn nur der Bund eine umfassende Verantwortung erhielte. Eine solche Radikallösung könnte nicht nur dazu führen, daß unser Bildungssystem an den verschiedenartigen Bedürfnissen der einzelnen Landesteile vorbei entwickelt würde, was notwendig eine kulturelle Nivellierung zur Folge hätte; es wäre auch zu befürchten, daß die Vielfalt kantonaler und kommunaler Ideen, Initiativen, Experimente, welche unser Bildungswesen immer wieder neu befruchten, schon nach kurzer Zeit verlorenginge. Auf der anderen Seite wird aber durch die gegenwärtige Kompetenzverteilung die Möglichkeit verschlossen, unser Bildungswesen zu einem horizontal und vertikal geschlossenen System zu entwickeln; und es ist dem Bund — mit Ausnahme der Technischen Hochschulen — auch verwehrt, den Ausbau des Bildungswesens dort unmittelbar zu verwirklichen, wo die Kantone an der Grenze ihrer Leistungsfähigkeit angelangt sind.

Die Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren hat diese Schwäche der gegenwärtigen Bildungsverfassung schon seit längerer Zeit erkannt. Sie beschloß darum, durch Vereinbarungen auf regionaler und auf nationaler Ebene wenigstens dem Ziel vermehrter Harmonisierung unseres Bildungswesens näherzukommen und gleichzeitig in der ganzen Schweiz eine gewisse Mindest-Grundausbildung zu gewährleisten. So kam vor allem das interkantonale Konkordat über die Schulkoordination vom 29. Oktober 1970 zustande. 18 Stände sind ihm bis heute beigetreten, und es ist vorauszusehen, daß sich auch die übrigen Kantone in absehbarer Zeit anschließen werden. Die Anordnungen des Konkordats sind vor allem für die Stufe des obligatorischen Unterrichts bedeutsam. Bemühungen um eine Ausdehnung der gesamtschweizerischen Koordinations-Vereinbarungen sind zwar im Gang; aber ihr Schwerpunkt wird aller Voraussicht nach auch inskünftig im Bereich der obligatorischen Ausbildung liegen. Die Kantone stimmen nämlich weitgehend darin überein, daß für die daran anschließenden Bildungsstufen der Bund eine größere Verantwortung für Harmonisierung und Ausbau übernehmen muß.

Es ist in der Tat unverkennbar, daß zunächst Betreuung und Ausbau der Hochschulen immer mehr zur nationalen Aufgabe werden. Einige wenige Kantone haben bis heute den größten Teil der Lasten getragen; aber die Hochschulen kommen allen zugute. Die ganze Schweiz muß sich daher an dieser Aufgabe beteiligen, und zwar inskünftig in noch höherem Maß als heute. Gleichzeitig wird der Bund auf einen hinreichenden qualitativen und quantitativen Ausbau, auf eine optimale Verwendung der Mittel, und damit auch auf eine Reformierung und Rationalisierung der Hochschultätigkeit hinzuwirken haben. Das Mittelschulwesen ist aufs engste mit dem Hochschulwesen verbunden; dieser Verzahnung ist ja der große tatsächliche Einfluß zu verdanken, den der Bund schon heute auf die Gestaltung des Mittelschulwesens ausübt. Mehr als bisher zeigt sich sodann auch für die übrigen Zweige der höheren Ausbildung — Primar- und Sekundarlehrerausbildung, höhere technische Ausbildung, höhere Ausbildung in den kaufmännischen, administrativen, sozialen Berufen sowie in den medizinischen Hilfsberufen u. a. — das Bedürfnis nach interkantonaler Angleichung der Typen und Strukturen, und enger als bisher werden diese Bildungsgänge auf die Bereiche des Mittelschul- und des Hochschulwesens abzustimmen sein. Das Postulat, daß jeder Bildungswillige eine seiner Eignung entsprechende

Ausbildung erhalten soll, ist an die Schaffung vermehrter Durchlässigkeit zwischen den verschiedenen Bildungszügen gebunden. Die Erwachsenenbildung wird sich ihrerseits von der ihr vorangehenden Ausbildung auf der Mittelschul- und auf höheren Bildungsstufen funktionell immer weniger abtrennen lassen. Schließlich ist das Stipendienwesen grundsätzlich auf die dem Primarunterricht folgende Ausbildung ausgerichtet.

Die wechselseitige Verkettung dieser Bereiche wird sich im weiteren Ausbau unseres Bildungswesens nur dann hinreichend berücksichtigen und auch noch verstärken lassen, wenn der Bund für das ganze Gebiet gewisse grundlegende Kompetenzen eingeräumt erhält.

Eine solche Erweiterung der eidgenössischen Verantwortung wird die Bemühungen der Kantone um eine Intensivierung ihrer Zusammenarbeit vor allem auf der Stufe des obligatorischen Unterrichts sinnvoll und notwendig ergänzen. Dabei wird sich der Bund vor allem auf den Erlaß von Grundsätzen für Ausbau und Gestaltung zu beschränken haben. Den Kantonen wird es obliegen, diese Grundsätze zu konkretisieren und dabei ihren spezifischen Bedürfnissen Genüge zu tun; sie werden sich aber auch an der Vorbereitung der eidgenössischen Erlasse beteiligen und damit wiederum den Gedanken der ‚Gemeinschaftsaufgabe' verwirklichen. Bloß im Bereich des beruflichen Bildungswesens erscheint es angezeigt, die bisherige umfassende Regelungsbefugnis des Bundes zu belassen; und auf der Stufe des höheren Bildungswesens, vor allem auf der Hochschulstufe, wird der Bund noch mehr als bisher die Möglichkeit haben müssen, dringende Bedürfnisse nach Schaffung neuer Unterrichts- und Forschungskapazitäten unmittelbar zu befriedigen; schließlich sollte der Bund auch im Stipendienwesen vermehrte Möglichkeiten erhalten, Lücken und Unzukömmlichkeiten in kantonalen Stipendiensystemen auszugleichen.

Man hätte sich freilich fragen können, ob es nicht richtig gewesen wäre, dem Bund für den gesamten Bildungsbereich eine Grundsatzgesetzgebungs-Kompetenz zuzuweisen; von verschiedenen Seiten wurde auch verlangt, mit der Begründung, es befänden sich heute sämtliche Bildungsstufen in einer Übergangsphase und es habe darum wenig Sinn, in einer neuen Bildungsverfassung den heutigen Aufbau unseres Bildungswesens zu ‚zementieren'; es bestehe die Gefahr, daß die Forderung nach vertikaler Kohärenz durch eine sektorielle Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Kantonen vereitelt werde. Dieser Einwand ist verständlich, aber er übersieht ein wesentliches Kennzeichen unseres Bildungswesens: Wie keine andere Bildungsstufe ist der Elementarschulbereich Gegenstand lebhaftester Anteilnahme der gesamten Bevölkerung. Unsere Primarschulen sind, worauf wir bereits hingewiesen haben, wahrhafte ‚Volksschulen'. In dieser seiner demokratischen Verwurzelung erträgt das Primarschulwesen weniger als irgendeine andere Bildungsstufe Eingriffe von ‚oben', auch wenn sie noch so grundsätzlicher Natur sind. Wir glauben daher, daß die Kompetenzverteilung, welche wir ihnen vorschlagen, eine sinnvolle Abgrenzung zwischen konkordatsmäßiger Kooperation und eidgenössischer Normierung im Hinblick auf die erforderliche Harmonisierung und Weiterentwicklung unseres Bildungswesens ermöglicht."

Über die durch die Neuordnung herbeizuführende Gestaltung des Bildungswesens in der Ausführungsgesetzgebung gibt folgendes Zitat Aufschluß [16]):

> „Die Verfassungsartikel sind so redigiert, daß sie dem Gesetzgeber einen weiten Spielraum lassen; sie wurden nicht im Hinblick auf die Lösung bestimmter, vordringlicher Aufgaben konzipiert. Die Artikel sollen auf weite Sicht den systematischen Aufbau unseres Bildungswesens sowie der Forschungsförderung ermöglichen.
>
> Im Interesse der Schüler muß im Bildungswesen eine genügende Konstanz herrschen; häufiger Wechsel der Strukturen oder der Methoden sowie übereilte Gesetzesänderungen würden die solide Ausbildung der jungen Generation beeinträchtigen. Die Ausführungsgesetzgebung muß daher gründlich und systematisch vorbereitet werden. In Verbindung mit den Kantonen werden wir nach Annahme der Verfassungsartikel eine Prioritätsordnung aufstellen. Da in Zukunft das Bildungswesen in der Verantwortung von Bund und Kantonen liegen wird, dürfte sich die Einsetzung eines gemeinsamen Bildungsrates aufdrängen. Er hätte auch bei der Beratung der Ausführungsgesetze eine maßgebende Rolle zu spielen. Daß mit den Organisationen der Wirtschaft, mit kulturellen und pädagogischen Vereinigungen sowie mit weiteren fachkundigen und interessierten Kreisen ebenfalls Fühlung genommen wird, ist selbstverständlich.
>
> Die künftige Gesetzgebung wird von den Erfahrungen ausgehen müssen. Recht bald werden daher neue Regelungen aufgestellt werden können, um Ordnungen abzulösen, die sich als ungenügend erwiesen haben, die aber wegen bisher fehlender verfassungsrechtlicher Kompetenzen des Bundes nicht geändert werden konnten."

Das folgende Zitat erscheint von Bedeutung, um die Grenzen der angestrebten Koordination aufzuzeigen [17]):

> „Die heutige Ordnung des Maturitätswesens hat, so verwirrlich sie auch gelegentlich den Außenstehenden erscheinen mag, doch dazu geführt, eine gewisse Einheitlichkeit in der Qualität der Mittelschulbildung zu gewährleisten, ohne diese zu uniformieren. Den Mittelschulen ist durchaus die Möglichkeit geboten, ihr ‚génie propre', das für den Erfolg gymnasialer Bildung eben auch von großem Wert ist, zu entwickeln. Dadurch und durch die Führung anderer als der unter eidgenössischer Aufsicht stehenden Schultypen tragen die Kantone zu einer dynamischen Entwicklung des

[16]) a. a. O., S. 436
[17]) a. a. O., S. 385

Mittelschulwesens bei. Reformen können sich derart auf kleinem Raume bewähren, bevor sie allgemein verbindlich erklärt werden, wozu die Bereitschaft vielleicht fehlen würde, wenn nicht auf konkrete Erfahrungen verwiesen werden könnte. Bei einer Revision der Zuständigkeiten im Mittelschulwesen, die sachlich sicher gerechtfertigt ist, muß diesem Umstand Rechnung getragen werden."

Die vorgeschlagenen Neuerungen entsprachen in etwa dem Bild einer Mehrheitsmeinung, das sich aus den Antworten auf den Fragebogen der Arbeitsgruppe für die Totalrevision der Bundesverfassung ergibt. Nur wenige Kantone sprachen sich dafür aus, die Bundeskompetenzen auf dem Gebiet des Bildungswesen nicht zu ändern [18]). Andere Stellungnahmen möchten dem Bund wenigstens eine Gesetzgebungskompetenz für spezifische Bereiche und Fragen geben (z. B. Dauer der obligatorischen Schulzeit) [19]). Es überwiegen jedoch die Stimmen, die sich für eine Koordinations- und Vereinheitlichungsbefugnis des Bundes in verschiedenen Formen aussprechen [20]). Einige Kantone treten für eine Rahmengesetzgebungsbefugnis des Bundes ein [21]), andere nahmen Stellung für erweiterte Bundeskompetenzen [22]). Eine sehr allgemeine Erweiterung der Gesetzgebungskompetenzen des Bundes schlägt der Kanton Aargau [23]) vor. Die Gründe, die die Befürworter stärkerer Bundeskompetenzen vorschlagen, werden anschaulich zusammengefaßt in einer Stellungnahme der Sozialdemokratischen Partei [24]):

„Auch im gesamten Bildungswesen drängt sich eine erweiterte Bundeskompetenz auf. Ausbildung und Bildung dürften in den kommenden Jahrzehnten zu entscheidenden Fragen der Lebensbewältigung sowohl für den einzelnen als auch für die staatliche Gemeinschaft werden. Sie werden ohne eine vom Bund konzipierte und geförderte Bildungspolitik nicht mehr zu lösen sein. Im Hochschulwesen und in der Forschung hat sich diese Erkenntnis bereits angebahnt. Auch auf dem Gebiet des Primar-, Sekundar- und Mittelschulunterrichts drängt sich im Hinblick auf die ständig zunehmende Wanderbewegung innerhalb der Landesgrenzen eine Vereinheitlichung von Schulorganisation und Unterrichtsprogrammen auf, wobei ebenfalls Maßnahmen zur Modernisierung und Hebung der Qualität des Unterrichts erforderlich sind. Im Interesse der Ausschöpfung aller Begabtenreserven, die unerläßlich wird, sollte die Unentgeltlichkeit des Unterrichts von Bundes wegen auf alle Schultypen ausgedehnt werden (vgl. Artikel 27 Abs. 2 BV betr. Primarunterricht). Es müßte zur vollen Verwirklichung des Rechts auf Bildung auch von Bundes wegen dafür gesorgt werden, daß die erforderlichen Schulungsmöglichkeiten für alle zur Verfügung stehen. Ferner erheischt die dringend notwendige Förderung der Erwachsenenbildung die Mitwirkung des Bundes. Schließlich halten wir dafür, daß die Kompetenz des Bundes zur Förderung des kulturellen Schaffens ausdrücklich in die BV aufzunehmen wäre."

In den parlamentarischen Beratungen [25]) der neuen Bildungsartikel haben sich grundsätzlich Widerstände nicht ergeben [26]). Die Kommission des Ständerats hat in den Absatz über die Förderungskompetenzen des Bundes (Artikel 27bis Abs. 5) den bereits in früheren Vorentwürfen enthaltenen Passus eingefügt, daß der Bund eine finanzielle Förderung von Koordinationsmaßnahmen der Kantone abhängig machen könnte [27]).

Ein Antrag, diesen Zusatz wieder zu streichen, drang im Plenum des Ständerats nicht durch. Ferner wurde wie erwähnt im Ständerat auch die Koordinationsbefugnis des Bundes erweitert [28]).

Diese Zusätze stellten gegenüber dem Entwurf des Bundesrats eine Erweiterung oder jedenfalls Verdeutlichung der Bundeskompetenzen dar. Auf der anderen Seite drang ein Antrag, dem Bund auch die Grundsatzkompetenz für die Ausbildung vor und während der obligatorischen Schulzeit zu geben, nicht durch [29]), auch nicht in der Kommission des Nationalrats [30]).

---

[18]) Zürich, Antworten, a. a. O. (Anm. 5), Bd. I, S. 78; Schwyz, ebenda, Bd. I, S. 256; Nidwalden, ebenda, Bd. I, S. 278; Freiburg, ebenda, Bd. I, S. 454

[19]) St. Gallen, ebenda, Bd. I, S. 742; Waadt, ebenda, Bd. I, S. 909; Genf, ebenda, Bd. I, S. 785; Partei der Arbeit, ebenda, Bd. II, S. 320

[20]) Bern, ebenda, Bd. I, S. 112 f.; Zug, ebenda, Bd. I, S. 353; Basel-Landschaft, ebenda, Bd. I, S. 586; Luzern, ebenda, Bd. I S. 154; Glarus, ebenda, Bd. I, S. 299; Solothurn, ebenda, Bd. I, S. 490; Basel-Stadt, ebenda, Bd. I, S. 559; Thurgau, ebenda, Bd. I, S. 827; Liberal-Demokratische Union, ebenda, Bd. II, S. 250; Evangelische Volkspartei, ebenda, Bd. II, S. 302; Universität Bern, ebenda, Bd. III, S. 188; Universität Freiburg, ebenda, Bd. III, S. 232; Universität Zürich, ebenda, Bd. III, S. 78 ff.

[21]) Bern, Zug und Basel-Landschaft, siehe vorige Anm.

[22]) Sozialdemokratische Partei, ebenda, Bd. II, 7. 195; Landesring der Unabhängigen, ebenda, Bd. II, S. 239; Vereinigung Schweizerischer Angestelltenverbände, ebenda, Bd. IV, S. 100. Die Konservativ-christlichsoziale Volkspartei betont die Notwendigkeit einer einheitlichen Konzeption im Bildungswesen, ebenda, Bd. II, S. 124 ff.

[23]) ebenda, Bd. I, S. 797

[24]) ebenda, Bd. II, S. 195

[25]) Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Ständerat, 1972 I, S. 111 ff., vgl. auch NZZ vom 10. März 1972, S. 25

[26]) Ein Kommentar fragt sich allerdings, ob dieses „Entgegenkommen" hartnäckiger Föderalisten besserer Einsicht oder taktischen Überlegungen im Hinblick auf weitergehende Forderungen zur Verstärkung der Bundeskompetenz (siehe unten 2. August) entspricht, NZZ vom 15. März 1972, S. 29.

[27]) vgl. NZZ vom 12. Februar 1972, S. 25. Text: Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Ständerat, 1972 I, S. 133

[28]) Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Ständerat, 1972 I, S. 133, 139

[29]) ebenda, S. 133, 135 (Rückzug des Antrags). Eine entsprechende Erweiterung der Bundeskompetenzen war in der Diskussion zu den veröffentlichten Vorentwürfen verschiedentlich gefordert worden, vgl. NZZ vom 13. Dezember 1971, S. 21; 26. Januar 1972, S. 33 f.; 30. Januar 1972, S. 33 f.

[30]) NZZ vom 21. Mai 1972, S. 33

Zusammenfassend kann man sagen, daß die Neufassung der Bildungsartikel unter bundesstaatlichen Gesichtspunkten einen Kompromiß darstellte. Sie hätte einerseits eine deutliche Zunahme der Bundeskompetenzen gebracht, ließ aber andererseits immer noch der kantonalen Initiative, insbesondere der horizontalen Koordination im Primarbereich und Sekundarbereich I, einen Raum [31]). Viel hätte von der Ausführungsgesetzgebung abgehangen. Die neuen Bestimmungen hätten einen Rahmen abgesteckt, in dem durchaus für verschiedene Konzepte der Aufgabenverteilung im Bildungswesen Platz gewesen wäre [32]).

2.1.1.7 Besondere Aspekte des Bildungswesens

Eine Bundeskompetenz für die Sonderschulen körperlich und geistig behinderter Kinder ergibt sich aus Artikel 34bis der Bundesverfassung, der dem Bund die Gesetzgebung für die Kranken- und Unfallversicherung zuerteilt. Auf dieser Grundlage ist eine Bundesregelung der Sonderschulung entstanden [33]). Eine Sonderregelung besteht auch für den Turn- und Sportunterricht. Eine Kompetenz des Bundes zur Regelung des Turn- und Sportunterrichts an Schulen wurde zunächst aus den militärischen Bestimmungen der Bundesverfassung (Artikel 20, Gesetzgebung über das Heerwesen) hergeleitet. Er findet jedoch seit 1970 eine ausdrückliche Grundlage in Artikel 27 quinquies der Bundesverfassung, welcher lautet:

„(1) Der Bund ist befugt, Vorschriften über Turnen und Sport der Jugend zu erlassen. Er kann durch Gesetz den Turn- und Sportunterricht an Schulen obligatorisch erklären. Der Vollzug der Bundesvorschriften in den Schulen ist Sache der Kantone.

(2) Der Bund fördert Turnen und Sport der Erwachsenen.

(3) Der Bund unterhält eine Turn- und Sportschule.

(4) Die Kantone und die zuständigen Organisationen sind vor dem Erlaß der Ausführungsgesetze anzuhören."

Schließlich spielen auf dem Gebiet des Bildungswesens auch stillschweigende Bundeskompetenzen eine Rolle. Es ist in der schweizerischen Lehre und Praxis anerkannt, daß der Bund neben den ihm ausdrücklich in der Verfassung zugewiesenen Kompetenzen auch diejenigen besitzt, die notwendig sind, um die durch eine ausdrückliche Zuständigkeitsbestimmung verfolgten Zwecke zu erreichen. So formuliert der bekannte Staatsrechtler Aubert: „Toutes les compétences qui sont nécessaires à l'exercice d'une compétence fédérale appartiennent à la Confédération" [34]). Daraus hat man eine Bundeskompetenz für Schulstatistik abgeleitet. Eine solche hat der Bundesrat, soweit ersichtlich unwidersprochen, daraus abgeleitet, daß sie zum sinnvollen Gebrauch der dargestellten Bundeskompetenzen zur Regelung des Bildungswesens und der noch darzustellenden Zuständigkeit zur finanziellen Förderung notwendig sei [35]).

2.1.2 Verwaltungsbefugnisse bezüglich des Bildungswesens

Abgesehen von den Verwaltungsbefugnissen des Bundes als Träger gewisser Bildungseinrichtungen (dazu sogleich) sind die Verwaltungsbefugnisse des Bundes im Bildungswesen in zwei Kategorien zu ordnen: nämlich 1. Verwaltungsbefugnisse zur Ausführung der Verfassung und 2. Verwaltungsbefugnisse zur Ausführung der auf Grund der verfassungsmäßigen Kompetenzabgrenzung erlassenen Bundesgesetze. Nach Artikel 27 ergibt sich eine Verwaltungsbefugnis der ersten genannten Art speziell für das Bildungswesen nicht unmittelbar aus dem Verfassungstext. Eine Aufsichtsbefugnis des Bundes, ausgeübt durch den Bundesrat, ergibt sich jedoch auch aus Artikel 102 Ziff. 2 der Bundesverfassung, der lautet:

„Der Bundesrat hat innert den Schranken der gegenwärtigen Verfassung vorzüglich folgende Befugnisse und Obliegenheiten:

...

2. Er hat für Beobachtung der Verfassung, der Gesetze und Beschlüsse des Bundes, sowie der Vorschriften eidgenössischer Konkordate zu wachen; er trifft zur Handhabung derselben von sich aus oder auf eingegangene Beschwerde, soweit die Beurteilung solcher Rekurse nicht nach Artikel 113 dem Bundesgericht übertragen ist, die erforderlichen Verfügungen."

Für den Schulartikel der Bundesverfassung gibt es eine Reihe solcher Rekursentscheidungen des Bundesrates [36]). Die Zuständigkeit des Bundesrates für diese Entscheide ergibt sich aus Artikel 73 Abs. 1 lit. a Ziff. 2 Verwaltungsverfahrensgesetz. Gegen Entscheidungen des Bundesrates ist die Beschwerde an die Bundesversammlung möglich. Ob der Bundesrat jedoch auf eigene Initiative Kontrollen des Primarschulwesens unternehmen darf, zum Beispiel durch periodische Inspektionen, ist in der schweizerischen Lehre umstritten. In der Praxis scheint es nicht vorgekommen zu sein.

Was die Ausführung der Bundesgesetze angeht, so trifft die schweizerische Bundesverfassung keine generelle Regelung. Es steht dem Bund daher vor-

31) vgl. den Kommentar NZZ vom 15. März 1972, S. 29

32) für das Hochschulwesen vgl. NZZ vom 26. März 1972, S. 34

33) Botschaft des Bundesrats vom 19. Januar 1972, BBl. 1972 I, S. 400 ff.

34) Traité de droit constitutionnel suisse, Bd. 1, S. 241

35) Botschaft des Bundesrats vom 22. November 1972, BBl. 1972 II, S. 1471. Vgl. auch Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Ständerat, Frühjahrssession 1973, S. 179.

36) Burckhardt, a. a. O. (Anm. 9), S. 204; Mösch, a. a. O. (Anm. 10), S. 188 ff., 203 ff.; Favre, Droit constitutionnel suisse (1966), S. 282 f.; vgl. auch Maerki, Das Prinzip des obligatorischen unentgeltlichen und genügenden Primarunterrichts gemäß Artikel 27 der schweizerischen Bundesverfassung (Diss. Zürich 1947), S. 101 f.; Oberholzer, Die Gesetzgebung über das Volksschulwesen im Kanton St. Gallen (Diss. Freiburg 1964), S. 19. Zum neuen Artikel 27 bis Abs. 5 vgl. BBl. 1972 I, K. 431.

behaltlich von Sonderregelungen in der Verfassung frei, Bundesgesetze selbst auszuführen oder den Vollzug ganz oder teilweise den Kantonen zu übertragen. Von letzterer Möglichkeit hat der Bund beispielsweise im Berufsbildungsgesetz von 1963 Gebrauch gemacht. Für den Turn- und Sportunterricht bestimmt hingegen Artikel 27quinquies ausdrücklich, daß der Vollzug bezüglich des Turn- und Sportunterrichts in den Schulen Sache der Kantone ist.

Die geplante Neuregelung des Bildungsartikels hätte dem Bund wegen der erhöhten Gesetzgebungskompetenz auch eine erhöhte Verwaltungskompetenz gewährt.

2.1.3 Die Trägerschaft für Bildungseinrichtungen

Die geltende Verfassung sieht wie die gescheiterte Neuregelung eine Trägerschaft des Bundes für Bildungseinrichtungen nur im tertiären Bereich vor. Artikel 27 gibt dem Bund das Recht, neben der bestehenden polytechnischen Schule (ETH Zürich) „eine Universität und andere höhere Unterrichtsanstalten" zu errichten. Zur Errichtung einer eidgenössischen Universität ist es jedoch nicht gekommen und wird es sicherlich in absehbarer Zeit auch nicht kommen. Dagegen hat der Bund diese Bestimmung als Grundlage für die Übernahme der „Polytechnischen Schule" der Universität Lausanne betrachtet, was auch nicht angefochten wurde, obwohl es bei einer wörtlichen Auslegung des Artikels 27 Abs. 1 nicht eindeutig ist. Die Ecole Polytechnique de l'Université de Lausanne wurde im Jahre 1968 vom Kanton Waadt auf den Bund übertragen [37]). Die vorgeschlagene Neufassung in Artikel 27bis Abs. 4 lit. c formulierte die diesbezügliche Befugnis des Bundes allgemeiner als bisher. Der Bund wäre danach befugt gewesen, „höhere Unterrichtsanstalten zu errichten und ganz oder teilweise zu übernehmen". In diesem Zusammenhang ist eine weitere Übernahme von naturwissenschaftlichen Universitäten durch den Bund in der Diskussion [38]), ferner die Mitträgerschaft des Bundes für die medizinischen und naturwissenschaftlichen Fakultäten der kantonalen Universitäten [39]).

Neben den beiden genannten Technischen Hochschulen ist der Bund Träger der schweizerischen Luftverkehrsschule, wozu sich die Kompetenz aus Artikel 27 Abs. 1 in Verbindung mit Artikel 37ter (Regelung des Luftverkehrs) ergibt, und der eidgenössischen Turn- und Sportschule, die ihre verfassungsrechtliche Grundlage in Artikel 27quinquies nunmehr zweifelsfrei findet. Sie war vor Schaffung dieses Verfassungsartikels auf Artikel 20 (Gesetzgebung über das Heereswesen) und 27 Abs. 1 gestützt worden.

[37]) vgl. hierzu die Botschaft des Bundesrates vom 4. März 1968, BBl. 1968 I, S. 699 ff. Ein wesentliches Argument für die Übernahme war die Tatsache, daß die EPUL für den Kanton Waadt eine außergewöhnliche finanzielle Belastung darstellte, a. a. O., S. 705.

[38]) vgl. NZZ vom 16. April 1972, S. 33 f., und vom 19. Mai 1972, S. 28

[39]) Schweizerischer Wissenschaftsrat, Zweiter Bericht über den Ausbau der schweizerischen Hochschulen, S. 121 ff.

Verfassungsrechtlich wäre wohl auch denkbar, daß der Bund die Trägerschaft von Einrichtungen der Berufsbildung übernimmt. Dazu ist es bislang jedoch nicht gekommen.

Im übrigen kommen Kantone, Gemeinden und Private als Träger von Bildungseinrichtungen in Frage. Nähere Bestimmungen hierüber finden sich in der einschlägigen Gesetzgebung des Bundes und der Kantone.

2.1.4 Die Finanzierung des Bildungswesens

Die bundesstaatliche Finanzverfassung der Schweiz, in deren Zusammenhang die Finanzierung des Bildungwesens gesehen werden muß, ist äußerst kompliziert und hat eine sehr wechselvolle Geschichte [40]). Teilweise sind die Steuerquellen unter Bund und Kantonen aufgeteilt, teilweise konkurrieren Bund und Kantone in der Besteuerung derselben Quelle, teilweise erhalten die Kantone bestimmte prozentuale Anteile aus Bundeseinnahmen. Für die kantonalen Finanzen bedeutsamer als die letztgenannten Einnahmen sind jedoch zweckgebundene Bundessubventionen. Machten die Einnahmen der Kantone aus Steuerverbünden u. ä. 1967 300 Millionen Franken aus, betrugen die zweckgebundenen Bundeszuweisungen im gleichen Zeitraum 1,6 Mrd.

Zur Gewährung solcher zweckgebundener Finanzzuweisungen bedarf der Bund jeweils einer Ermächtigung in der Verfassung, sei es in der Form einer besonderen Förderungskompetenz (hierfür gibt es eine Reihe von Beispielen in der Verfassung), sei es in der Form der Gesetzgebungsbefugnis für die betreffende Materie. Eine allgemeine „spending power" des Bundes wird nicht anerkannt [41]). Allerdings wird neben dem ausdrücklichen Verfassungstext eine gewohnheitsrechtliche Ermächtigung des Bundes zu Subventionen für kulturelle und wohltätige Zwecke angenommen [42]). Die Förderungskompetenzen des Bundes für die einzelnen Bereiche des Bildungswesens sind sogleich noch näher darzustellen.

Eine wesentliche verfassungsrechtliche Problematik der finanziellen Förderung besteht in der Frage, inwieweit durch Bedingungen der finanziellen Förderung von Bundes wegen ein Einfluß auf die Regelung der betreffenden Materie genommen werden kann. Es ist in der schweizerischen Lehre und Praxis weitgehend anerkannt, daß der Bund die Gewährung von Subventionen mit gewissen Bedingungen verknüpfen und auch die Einhaltung der Bedingungen kontrollieren darf [43]). Die Bedingungen dürfen jedoch nicht zu einer eigentlichen Regelung durch den Bund ausarten, soweit ihm die Gesetzgebungsbefugnis fehlt, und die Mittel der Kontrolle müssen notwendig und angemessen sein.

[40]) vgl. die Darstellung bei Aubert, a. a. O. (Anm. 10), S. 283 ff.

[41]) Aubert, a. a. O., S. 291 f.; Schindler, Die Bundessubventionen als Rechtsproblem, S. 151 ff.

[42]) Aubert, a. a. O. (Anm. 10)

[43]) Burckhardt, a. a. O. (Anm. 9), S. 207; Loretan, a. a. O. (Anm. 7), S. 27 ff.; Schindler, a. a. O. (Anm. 41), S. 247 ff.

2.1.4.1 Der Primarbereich und Sekundarbereich I („Primarschulen")

Eine Kompetenz zur finanziellen Förderung des Primarbereichs und Sekundarbereichs I bietet seit 1902 Artikel 27bis Abs. 1. Hierzu hat der Bund bereits 1903 ein Ausführungsgesetz erlassen. Von der Möglichkeit der Subventionsbedingungen hat der Bund im Bereich des Primarschulwesens nur in sehr beschränktem Maße Gebrauch gemacht. Nach der geltenden Regelung des Gesetzes vom 19. 6. 1953 sind die Kantone lediglich verpflichtet, mindestens 10 % des Grundbeitrages für die Schulung und Erziehung körperlich oder geistig behinderter Kinder zu verwenden, worüber das eidgenössische Departement des Inneren Rechenschaft verlangen kann. Im übrigen betont das Gesetz das freie Ermessen der Kantone bei der Verwendung der Beiträge.

2.1.4.2 Der Sekundarbereich II („Mitteschulen")

Eine Förderungskompetenz des Bundes für den Sekundarbereich II kennt die Verfassung nicht.

2.1.4.3 Der Tertiärbereich

Eine Kompetenz des Bundes zur Förderung von Bildungseinrichtungen des tertiären Bereichs kennt die schweizerische Bundesverfassung seit 1874. Davon ist jedoch erstmals, von einzelnen hier nicht interessierenden Ausnahmen abgesehen, im Jahre 1966 Gebrauch gemacht worden. Nunmehr besteht eine breit angelegte Bundesförderung für Bildungseinrichtungen des tertiären Bereichs auf Grund des Hochschulförderungsgesetzes von 1968. Darauf ist im einzelnen noch einzugehen.

2.1.4.4 Die Berufsbildung

Aus der Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Bereich der Berufsbildung folgt auch eine Förderungskompetenz, soweit diese Aufgaben verwaltungsmäßig nicht vom Bund selbst durchgeführt werden. Die gesetzliche Regelung enthält auch ausführliche Bestimmungen über Bundesbeiträge.

2.1.4.5 Die Weiterbildung

Eine Kompetenz des Bundes zur Förderung der Weiterbildung außerhalb der Förderung der Berufsbildung kennt die geltende Verfassung nicht. Eine solche Förderung erfolgt jedoch in der Praxis über einen Umweg. Durch Bundesgesetz vom 17. Dezember 1965 ist die Stiftung „pro helvetia" als Stiftung des öffentlichen Rechts auf eine neue gesetzliche Grundlage gestellt worden. Ihr Zweck ist „die schweizerische Kulturwahrung und Kulturförderung sowie die Pflege der kulturellen Beziehungen mit dem Ausland". Die verfassungsmäßige Grundlage dieser Stiftung erscheint nicht völlig klar. Sie wird weitgehend vom Bund finanziert. Obwohl sich dies aus dem Stiftungszweck nicht völlig eindeutig ergibt, fördert die Stiftung in weitem Umfange die nichtberufliche Weiterbildung [44]. Die Bundesförderung für Pro Helvetia fällt wohl unter die gewohnheitsrechtliche Förderungskompetenz für kulturelle Zwecke. Eine darüber hinausgehende Bundesförderung für die Erwachsenenbildung wäre sicher verfassungsrechtlich bedenklich [45].

2.1.4.6 Die gescheiterte Neufassung der Bildungsartikel

In der vorgelegten Neufassung des Artikels 27 bis Abs. 5 hätte eine allgemeine Kompetenz des Bundes, an die Aufwendungen der Kantone für das Bildungswesen Beiträge leisten, geschaffen werden sollen. Die bisherige unterschiedliche Regelung der einzelnen Bildungsbereiche sollte damit fallengelassen werden.

Dazu wurde in der Regierungsbegründung ausgeführt [46]:

„Nach geltendem Verfassungsrecht kann der Bund Beiträge ausrichten an die Primarschulen, die Berufsschulen, die Hochschulen sowie an Stipendienaufwendungen. Diese historisch gewachsene Auswahl muß heute unter dem Gesichtspunkt einer sachgerechten Aufgabenverteilung grundsätzlich überprüft werden können. Deshalb wird eine allgemeine Förderungskompetenz des Bundes vorgeschlagen, die den Weg für eine funktionelle Abgrenzung der Trägerschaft für die verschiedenen Bereiche des Bildungswesens freimachen soll."

Weiter heißt es [47]:

„Auch das Bundesgesetz betreffend die Unterstützung der öffentlichen Primarschulen von 1953 wird bei Gelegenheit überprüft werden müssen. Von einer wirksamen Hilfe für die Kantone kann bei den geltenden Ansätzen kaum die Rede sein, ausgenommen allerdings die Sonderregelungen für das italienische und für das romanische Sprachgebiet. Da in Zukunft der Bund eine allgemeine Förderungskompetenz zustehen wird, muß die ganze Subventionsordnung im Bildungswesen neu überdacht werden. Die Bundesbeiträge sollen dort eingesetzt werden, wo das Bedürfnis am stärksten ist und wo sich die größten Wirkungen erzielen lassen. Daß im ganzen gesehen auf längere Sicht die Bundesbeiträge anwachsen werden, erscheint als unausweichlich. In welchem Ausmaß die Steigerung erfolgen soll, wird der Gesetzgeber zu bestimmen haben, wobei der Finanzlage von Bund und Kantonen Rechnung zu tragen sein wird."

2.1.4.7 Die Regelung des Stipendienwesens

Ein wichtiges Element der Finanzierung des Bildungswesens ist die Gewährung von Stipendien. Hierzu bestimmt Artikel 27quater in der geltenden

---

[44] Im Jahre 1972 und 1973 leistete der Bund an „Pro Helvetia" einen Beitrag von je 5,5 Millionen Franken. Die Stiftung wandte im Jahre 1972 467 000, im Jahre 1973 450 000 Franken für Erwachsenenbildung auf. Vgl. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1972, S. 48, und 1973, S. 51 f.

[45] vgl. das Gutachten des eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements vom 12. November 1958, Verwaltungsentscheide der Bundesbehörden 1958 (Heft 28), S. 35 ff.

[46] BBl. 1972 I, S. 378

[47] ebenda, S. 438

Fassung, die in der Volksabstimmung vom 8. Dezember 1963 [48]) angenommen wurde:

„(1) Der Bund kann den Kantonen Beiträge gewähren an ihre Aufwendungen für Stipendien und andere Ausbildungsbeihilfen.

(2) Er kann ferner, in Ergänzung kantonaler Regelungen, selber Maßnahmen ergreifen oder unterstützen, die eine Förderung der Ausbildung durch Stipendien und andere Ausbildungsbeihilfen bezwecken.

(3) Die kantonale Schulhoheit ist in allen Fällen zu wahren.

(4) Die Ausführungsbestimmungen sind in der Form von Bundesgesetzen oder allgemein verbindlichen Bundesbeschlüssen zu erlassen. Die Kantone sind vorgängig anzuhören."

Dieser Artikel geht davon aus, daß der Bund an die Kantone für ihre Stipendienleistungen Beiträge gewährt, d. h. in der Regel nicht unmittelbar Stipendien an die Auszubildenden gibt. Dieses System ist in dem Stipendiengesetz des Bundes vom 19. März 1965 ausgeführt. Jedoch gibt es auch einzelne Fälle der Gewährung von Stipendien durch den Bund unmittelbar. Die vorgeschlagene Neuregelung sah in Artikel 27bis Abs. 5 sowohl Beiträge des Bundes für die Ausbildungsbeihilfen durch die Kantone als auch die Gewährung von Ausbildungsbeihilfen durch den Bund unmittelbar vor. Daneben hätte der Bund eine Rahmengesetzgebungsbefugnis für das Stipendienwesen erhalten. Dazu wurde in der Regierungsbegründung ausgeführt [49]):

„Da die Kantone, entsprechend der im Stipendien-Verfassungsartikel 27quarter ausdrücklich verankerten Schulhoheit, frei sind in der Gestaltung der Stipendienbedingungen und in der Bemessung der Beiträge, weist das Stipendienwesen in unserem Lande noch recht unterschiedliche Regelungen auf. Während in einigen Kantonen die Stipendien, in Anrechnung der eigenen Mittel des Bewerbers, Lebens- und Ausbildungskosten decken, genügen sie in andern nicht immer, um materielle Hindernisse, die einer Ausbildung entgegenstehen, zu beseitigen. Die von Kanton zu Kanton zum Teil noch stark unterschiedliche Behandlung von in vergleichbaren materiellen Verhältnissen stehenden Personen erschwert die Verwirklichung der durch die Bildungspolitik angestrebten Chancengleichheit. In weiteren genügen die in manchen Kantonen Mitte der sechziger Jahre festgelegten Stipendienbeträge angesichts der Teuerung heute nicht mehr. Eine Anpassung ist insbesondere dort schwierig, wo die Beträge gesetzlich fixiert sind."

Weiter hieß es [50]):

„Das Bundesgesetz über die Gewährung von Beiträgen an die Aufwendungen der Kantone für Stipendien hat zwar zu einer erfreulichen Entwicklung geführt; sowohl die Zahl der Stipendiaten als auch die Höhe der im Einzelfall gewährten Beiträge haben wesentlich zugenommen. Weniger befriedigend ist aber die Tatsache, daß erhebliche Unterschiede zwischen den kantonalen Regelungen geblieben sind, die nicht mit der Verschiedenartigkeit der Verhältnisse begründet werden können. Auch ergeben sich bei Wohnsitzwechsel etwa Fälle, in denen kein Kanton seine Zuständigkeit für die Finanzierung einer Ausbildung anerkennt, so daß ein Kandidat, der einer Hilfe bedarf, leer ausgeht. Eine Grundsatzgesetzgebung des Bundes über Stipendien und Ausbildungsbeihilfen könnte die notwendigen Verbesserungen bringen und damit auch einen weiteren Schritt in der Richtung der Chancengleichheit verwirklichen."

Eine radikale Umgestaltung des schweizerischen Stipendienwesens hätte das sog. Lausanner Modell dargestellt, eine am 10. Mai 1972 eingereichte Volksinitiative zur Änderung der Bundesverfassung, die jedem mündigen Schweizer Bürger, der sich an einer Lehranstalt aus- oder weiterbildet, einen Anspruch auf volle Deckung angemessener Ausbildungs- und Lebenskosten durch den Bund geben wollte [51]). Die schweizerische Bundesversammlung hat (gemäß dem Antrag des Bundesrates) mit deutlicher Mehrheit beschlossen, dem Volk diesese Initiative mit dem Antrag auf Verwerfung vorzulegen [52]). Die Initiative ist inzwischen von den Initianten zurückgezogen worden, so daß eine Volksabstimmung nicht stattfinden wird.

2.1.5 Das Zusammenwirken von Bund und Gliedstaaten

Die geltende Fassung der Bildungsartikel kennt keine ausdrückliche Bestimmung über das Zusammenwirken von Bund und Gliedstaaten. Ein solches Zusammenwirken ist jedoch bei der Ausführung von Bundesgesetzen möglich und üblich. Einzelheiten dieses Zusammenwirkens im Rahmen der Gesetzgebung über die Hochschulförderung werden unten zu behandeln sein. Die vorgeschlagene Neuregelung der Bildungsartikel erklärte das Bildungswesen zu einer gemeinsamen Aufgabe von Bund und Kantonen. Dazu führte die Regierungsbegründung aus [53]):

„Bisher gilt als Grundsatz der schweizerischen Bildungspolitik, daß die Kantone in Schulfragen souverän sind. Nunmehr soll das Prinzip der gemeinsamen Verantwortung von Bund und Kantonen ausdrücklich in der Verfassung verankert werden ... (Es) ist festzuhalten, daß dadurch weitgehend ein gewordener Zustand sanktioniert wird: Die integrale Schulhoheit der Kantone bestand nie seit der Gündung des Bundesstaates, und die subsidiären Kompetenzen des Bundes erreichten einen immer größeren Umfang. Die Bedeutung des in Artikel 27bis Absatz 1 formulierten Grundsatzes liegt vor allem darin, Bund und Kantone bewußt werden zu lassen, daß sie auf dem Gebiete des Bildungswesens eng zusammenzuarbeiten haben.

[48]) vgl. dazu die Botschaft des Bundesrates vom 29. November 1962, BBl. 1962 II, S. 1316

[49]) ebenda, S. 404

[50]) ebenda, S. 438

[51]) Botschaft des Bundesrates vom 2. Mai 1973, BBl. 1973 I, S. 1319 ff.

[52]) NZZ vom 15. Dezember 1973, S. 27

[53]) Botschaft des Bundesrats vom 19. Januar 1972, BBl. 1972 I, S. 425

Die Ausscheidung der Kompetenzen gemäß Artikel 27bis Absatz 2 ff. und Artikel 27bis Absatz 6 wird durch die Aufstellung des Grundsatzes nicht berührt. Was Absatz 1 sagen will, ist, daß auch im Rahmen ihrer abgegrenzten Kompetenzen Bund und Kantone nicht aneinander vorbeiwirken, sondern in gegenseitiger Fühlungnahme miteinander handeln sollen. Aufgrund dieses Absatzes können Bund und Kantone gemeinsame Organe der Bildungspolitik schaffen. Wir erwähnen den von verschiedener Seite angeregten Bildungsrat. Solche Organe hätten allerdings nur konsultativen Charakter, da die Entscheide nach wie vor von den zuständigen politischen Behörden in Gemeinden, Kantonen und Bund gefällt werden müssen. Die Hauptverantwortung für das Bildungswesen soll auch künftig bei den Kantonen liegen. Es entspricht aber unserem föderativen Staatsgedanken, die Gemeinsamkeit der Aufgaben — die auch auf anderen Gebieten besteht (z. B. Heimatschutz, Nationalstraßenbau, Raumplanung) — gerade im Bildungswesen ausdrücklich festzuhalten."

In den Entwürfen zur Totalrevision der Bundesverfassung ist ein Zusammenwirken zwischen Bund und Kantonen gleichfalls vorgesehen, einschließlich der Errichtung gemeinsamer Organe und Anstalten. Auch das geltende Recht schließt allerdings ein Zusammenwirken von Bund und Kantonen auf dem Gebiet des Bildungswesens nicht aus. Die Verschränkung der Kompetenzen, wie sie sich aus der vorstehenden Darstellung ergibt, hat vielmehr die sachliche Notwendigkeit eines solchen Zusammenwirkens deutlich werden lassen. Im Hochschulbereich ist diese Verschränkung eine doppelte. Hier besteht einmal die Förderungskompetenz des Bundes neben der Regelungskompetenz der Kantone für ihre Hochschulen, also komplementäre Kompetenzen. Hier ist der wichtigste Mechanismus des Zusammenwirkens die Hochschulkonferenz [54]). Es bestehen aber auch parallele Regelungskompetenzen insofern, als sowohl Bund als auch Kantone Träger von Hochschulen sind. Auch hier besteht ein Bedürfnis nach sinnvoller Abstimmung, die auch angemessener Rechtsreformen bedarf. Insbesondere hier bieten sich vertragliche Regelungen als angemessene Lösung an.

Hinsichtlich der Zulässigkeit solcher Verträge enthält die Bundesverfassung allerdings keine ausdrückliche Bestimmung. Sie erwähnt nur Verträge zwischen den Kantonen, die der Zustimmung des Bundes bedürfen (Artikel 7 Abs. 2 BV). Man wird jedoch annehmen müssen, daß solche Verträge von der Bundesverfassung stillschweigend zugelassen sind, soweit sie nicht eine der Bundesverfassung widersprechende Kompetenzverschiebung zum Gegenstand haben. Bei dieser Rechtslage muß z. B. die durch Vertrag erfolgte Übernahme der ETH Lausanne durch den Bund [55]) als zulässig angesehen werde, da beide Vertragspartner zur Regelung von Hochschulfragen zuständig sind. Auch eine vertragliche Abstimmung der Ausübung der Regelungskompetenzen zwischen

[54]) dazu unten 2.5

[55]) Näheres unten 2.4

Bund und Kantonen in bezug auf ihre jeweiligen Hochschulen muß danach wohl als zulässig angesehen werden. Die Praxis geht in der Tat in diese Richtung, wenngleich dieser Problembereich verfassungsrechtlich letztlich nicht völlig geklärt ist.

2.2 *Die Gesetzgebung des Bundes auf dem Gebiete des Bildungswesens*

2.2.1 *Gesetze zur Regelung des Bildungswesens oder einzelner Bereiche desselben* [56])

2.2.1.1 *Primarbereich*

Ein Bundesgesetz zur Regelung des Primarbereichs besteht nicht [57]).

2.2.1.2. *Sekundarbereich*

a) Verordnung über die Anerkennung von Maturitätsausweisen vom 22. Mai 1968

Diese bereits erwähnte Verordnung regelt formell die Voraussetzungen, die eine Abschlußprüfung erfüllen muß, damit sie als genügender Nachweis der Hochschulreife für ein Medizinstudium und zum Studium an den Eidgenössischen Technischen Hochschulen gelten kann. Sachlich hat sie eine weitgehende Regelung des Lehrplans der Sekundarstufe zur Folge. Eine entsprechende bundesgesetzliche Regelung besteht seit 1877; seit 1867 gab es zur Vereinheitlichung der Maturitätserfordernisse einen Vertrag („Konkordat") zwischen den Kantonen [58]).

b) Reglement für die eidgenössischen Maturitätsprüfungen vom 20. Januar 1925

Das Reglement schafft die Möglichkeit für jemanden, der keinen anerkannten Maturitätsausweis im Sinne der vorgenannten Verordnung besitzt, einen solchen durch eine besondere eidgenössische Maturitätsprüfung zu erwerben.

2.2.1.3 *Tertiärbereich* [59])

a) Bundesgesetz betreffend die Errichtung einer eidgenössischen polytechnischen Schule vom 7. Februar 1854

[56]) Die schweizerische Bundesgesetzgebung ist in einer „Systematischen Sammlung des Bundesrechts" in Loseblattform zugänglich, aus der sich jeweils die geltende Fassung ergibt. Deshalb wird im folgenden auf die Angabe der Fundstelle im Gesetzblatt (Amtliche Sammlung) verzichtet.

[57]) vgl. oben 2.1.1

[58]) vgl. Kloß, Formen der Schulverwaltung in der Schweiz, S. 82

[59]) Vgl. aus der Bundesgesetzgebung ferner: Bundesgesetz betreffend Erweiterung der Forstschule des eidgenössischen Polytechnikums zu einer land- und forstwirtschaftlichen Schule vom 23. Dezember 1869; Bundesgesetz über die Zuständigkeit zur Festsetzung der Leistungen des Bundes an ehemalige Professoren der eidgenössischen Technischen Hochschule und an ihre Hinterbliebenen vom 11. 12. 1964. — Neben den vorgenannten gesetzlichen Bestimmungen gibt es für die eidgenössischen Technischen Hochschulen eine Reihe von Bundesbeschlüssen (Normen, die nach der deutschen Terminologie gleichfalls in die Kategorie der Gesetze fallen).

b) Bundesbeschluß über die eidgenössische Technischen Hochschulen (Übergangsregelung) vom 24. Juni 1970

Die Neuregelung wurde notwendig durch die bereits erwähnte Übernahme der polytechnischen Schule der Universität Lausanne durch den Bund. Damit entstanden zwei eidgenössische Technische Hochschulen, für die gleiche Regelungen geschaffen werden mußten. Die Übergangsregelung ist allerdings recht summarisch. Eine eingehende Neuregelung steht noch aus. In der Zwischenzeit wird das Reglement für die ETH Zürich, das aus dem Jahr 1924 stammt, aber laufend ergänzt wurde [60]), auch auf die ETH Lausanne angewandt.

2.2.1.4 Berufsbildung

a) Bundesgesetz über die Berufsbildung vom 20. September 1963

Das Gesetz regelt die Berufsberatung sowie die Ausbildung und Weiterbildung in den Berufen der Industrie, des Handwerks, des Handels, des Bank-, Versicherungs-, Transport- und Gastgewerbes und anderer Dienstleistungsgewerbe und der Hauswirtschaft. Es kann auch auf einzelne Berufszweige der Gärtnerei für anwendbar erklärt werden (Art. 1). Es enthält allgemeine Vorschriften über die Berufslehre und das Lehrverhältnis und regelt den beruflichen Unterricht bis zu den Abschlußprüfungen. Es enthält eine Bestimmung, nach der der Bund die berufliche Weiterbildung fördert (Art. 44). Es sieht ferner die Förderung höherer technischer Lehranstalten und eine gewisse Regelung des Lehrplans dieser Anstalten durch den Bund vor. Das Gesetz ermöglicht ferner Beiträge des Bundes an die Ausgaben für Einrichtungen und Veranstaltungen der Berufsberatung und der Berufsbildung, für Bauten, die ausschließlich der Berufsbildung oder als Lehrlingsheime dienen, sowie für die Förderung der hauswirtschaftlichen Ausbildung in den Volks- und Fortbildungsschulen.

b) Verordnung zum Bundesgesetz über die Berufsbildung vom 30. März 1965

Die Verordnung ergänzt das vorgenannte Gesetz. Zur Frage der Notwendigkeit der gesetzlichen Regelung seien folgende Zitate aus der Regierungsbegründung angeführt [61]):

> „Der Bund fördert die Ausbildung in den gewerblichen, industriellen und kaufmännischen Berufen schon seit 1884 durch Beiträge. Mangels einer verfassungsrechtlichen Kompetenz mußte [62]) er aber vorderhand davon absehen, Vorschriften über die Regelung der beruflichen Ausbildung, insbesondere für die Berufslehre und die Lehrabschlußprüfung, aufzustellen. An seiner Stelle begannen die Kantone von 1890 an Lehrlingsgesetze zu erlassen, die sich auf die Regelung der Berufslehre beschränkten und vornehmlich dem Schutz des Lehrlings dienten; gegen 1920 verfügten fast alle Kantone über ein derartiges Gesetz. Da die Kantone aber je länger je weniger selbständige und geschlossene Wirtschaftsgebiete darstellten und die Wanderung der Berufstätigen im Zusammenhang mit der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung zunahm, drängte sich eine gesamtschweizerische Ordnung des beruflichen Bildungswesens auf. Entsprechende Bestrebungen wurden insbesondere vom Schweizerischen Gewerbeverband kräftig unterstützt. Die Aufnahme eines Art. 34ter in die Bundesverfassung im Jahre 1908 verlieh dem Bund die Befugnis, auf dem Gebiet des Gewerbewesens einheitliche Bestimmungen aufzustellen. Unter den Postulaten, zu deren Verwirklichung diese Verfassungsrevision vorgenommen wurde, stand die Förderung der beruflichen Ausbildung im Vordergrund. Der erste Weltkrieg und die nachfolgenden ungünstigen wirtschaftlichen Verhältnisse verzögerten freilich die bundesrechtliche Regelung der Berufsbildung, so daß das Bundesgesetz über die berufliche Ausbildung erst am 26. Juni 1930 erlassen und auf den 1. Januar 1933 in Kraft gesetzt werden konnte.
>
> Dieses Gesetz, das die Ausbildung in den Berufen des Handwerks, der Industrie, des Verkehrs, des Handels und verwandter Wirtschaftszweige regelt, erwies sich bald als eine vortreffliche Grundlage für die Förderung des beruflichen Bildungswesens in der Schweiz. Es ordnete in gut abgewogener Weise die Kompetenzen des Bundes, der Kantone und der Berufsverbände, räumte letzteren zudem ein für die damalige Zeit sehr weitgehendes Mitspracherecht ein und wahrte angemessen die private Initiative und die Verantwortung der Betriebsinhaber als der eigentlichen Träger der beruflichen Ausbildung und Erziehung.
>
> (. . .)
>
> Der bundesrätliche Entwurf zum geltenden Gesetz, der sich auf einen vom Eidgenössischen Arbeitsamt im Herbst 1923 ausgearbeiteten Vorentwurf stützte, wurde im Lauf der parlamentarischen Beratungen nur wenig geändert. Somit ist das Berufsbildungsgesetz in seinem materiellen Gehalt heute beinahe 40 Jahre alt. Es hat sich in seinen Grundlagen durchaus bewährt und ist auch für die künftige Regelung der beruflichen Ausbildung in mancher Hinsicht maßgebend. Da es aber weitgehend auf der traditionellen gewerblichen und kaufmännischen Berufslehre fußt, bietet es angesichts der stark veränderten wirtschaftlichen Verhältnisse und der ständig voranschreitenden technischen Entwicklung nicht mehr in allen Teilen eine ausreichende Handhabe, um die wesentlich vielseitiger gewordenen Probleme der beruflichen Ausbildung in befriedigender Weise zu lösen. Vor allem sind es die nachstehend aufgeführten Wandlungen unserer Wirtschaft, welche auch die Berufsbildung beeinflussen."

Die genannten Wandlungen werden gesehen in Änderungen der Berufsstruktur, wachsendem Bedarf an qualifizierten Arbeitskräften und zunehmendem Berufswechsel.

[60]) Geltende Fassung gemäß Bundesratsbeschluß vom 19. Mai 1971.

[61]) BBl. 1962 II, S. 885 ff.

[62]) Zur Geschichte und Verfassungsmäßigkeit dieser Subventionen, insbesondere den Einsatz der Subventionen zum Erreichen einer Regelung durch den Bund (für die zunächst die Kompetenz fehlte), vgl. ausführlich Loretan, a. a. O. (Anm. 7), S. 97 ff.

2.2.1.5 Weiterbildung

Eine allgemeine bundesgesetzliche Regelung der Weiterbildung fehlt mangels entsprechender Bundeskompetenz. Es besteht nur eine Regelung der beruflichen Weiterbildung im Berufsbildungsgesetz. Vom Bund geregelt wird ferner die dienstliche Weiterbildung der Bundesbeamten [63]).

2.2.1.6 Sonstiges

a) Bundesgesetz über schulstatistische Erhebungen vom 27. Juni 1973

Das Gesetz sieht die regelmäßige Erhebung einer Schulstatistik in Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen vor. Dem Gesetz gingen langjährige Versuche voraus [64]), zu einer umfassenden schweizerischen Schulstatistik durch eine freiwillige Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen zu gelangen. Dies erwies sich jedoch nicht als möglich. Im Schuljahr 1971/72 führten nur 14 der 25 Kantone entsprechende Erhebungen durch, so daß kein vollständiges Bild entstand. Deswegen mußte durch Bundesgesetz die Möglichkeit geschaffen werden, daß der Bund solche Erhebungen anordnen und die Kantone zur Mitwirkung verpflichten konnte.

b) Gesetz über die Förderung von Turnen und Sport vom 17. März 1972

c) Bundesbeschluß betreffend die Erstellung einer Schulwandkarte der Schweiz vom 31. März 1894

2.2.2 Gesetze zur Finanzierung des Bildungswesens

Von den gesamten Aufwendungen der öffentlichen Hand für Unterricht und Forschung von ca. 4,6 Milliarden Schweizerfranken trug der Bund 1971 ca. 760 Millionen, also etwa 16,5 %, während, grob gerechnet, Kantone und Gemeinden sich den Rest der Aufwendungen hälftig teilten [65]). Die Aufwendungen des Bundes beruhen im wesentlichen auf folgender Gesetzgebung:

2.2.2.1 Primarbereich und Sekundarbereich I („Primarschulen")

Bundesgesetz betreffend die Unterstützung der öffentlichen Primarschule vom 19. Juni 1953

Das Gesetz regelt in Nachfolge von Gesetzen aus den Jahren 1903 und 1930 die finanzielle Förderung der öffentlichen Primarschulen durch den Bund [66]).

2.2.2.2 Sekundarbereich II („Mittelschulen")

Es besteht kein allgemeines Gesetz über die Förderung des Sekundarbereichs, da eine entsprechende Bundeskompetenz noch fehlt [67]).

2.2.2.3 Tertiärbereich

a) Bundesgesetz über die Hochschulförderung vom 28. Juni 1968 in der Fassung der Änderung vom 17. Dezember 1971

Auf Einzelheiten dieses Gesetzes ist unten noch näher einzugehen.

b) Vollzugsverordnung zum vorgenannten Gesetz vom 16. Dezember 1968

Die Kompetenz des Bundes zur finanziellen Unterstützung der Hochschulen ist seit 1874 Bestandteil der Bundesverfassung. Es hat in der Folgezeit nicht an Vorstößen mit dem Ziel gefehlt, daß der Bund von dieser Kompetenz Gebrauch machen solle. Sie sind aber bis zum Jahre 1947 alle gescheitert. Erst im Jahre 1960 wurde ein entsprechendes Postulat im Nationalrat angenommen und eine Expertenkommission zur Frage der Hochschulförderung eingesetzt. Über die Ergebnisse ihrer Arbeit heißt es in der Regierungsbegründung zum Hochschulförderungsgesetz [68]):

> „Die Kommission vertritt mit großem Nachdruck die Auffassung, daß der Zeitpunkt für eine grundsätzliche Änderung in der Finanzierung der kantonalen Hochschulen gekommen sei, und daß diese Änderung allein in der Leistung von dauernden und sehr bedeutenden Bundesbeiträgen bestehen könne. Der Nachholbedarf, vor allem aber die neuen Bedürfnisse des Unterrichts und der Forschung sowie die erwartende starke Zunahme der Zahl der Studierenden stellen die Kantone in bezug auf den Ausbau ihrer Hochschulen vor finanzielle Aufwendungen in einer Größenordnung, die eine Bundeshilfe als unerläßlich erscheinen läßt."

Die Kommission war der Auffassung, daß die Kantone (auch die finanzstarken) finanziell außerstande sein würden, die notwendigen Lasten des Hochschulwesens zu tragen. Außerdem sei den Hochschulkantonen nicht zuzumuten, diese Lasten für die gesamte Schweiz zu übernehmen. Die Bundesversammlung machte sich diese Argumente zu eigen und verabschiedete zunächst im Jahr 1966 eine Übergangsregelung für die Jahre 1966—1968, sodann am 28.

[63]) Vgl. dazu den Bundesratsbeschluß vom 13. Dezember 1965 über die dienstliche Ausbildung in der allgemeinen Bundesverwaltung und die Verfügung des Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartements über die dienstliche Ausbildung in der allgemeinen Bundesverwaltung.

[64]) Vgl. die Botschaft des schweizerischen Bundesrats vom 22. November 1972, BBl. 1972 II, S. 1461 ff. Siehe ferner Amtliches Bulletin der Bundesverwaltung, Ständerat, Frühjahrssession 1973, S. 179 ff.

[65]) Öffentliche Finanzen der Schweiz 1974, Informationsblatt des Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartements.

[66]) Eine Übersicht über weitere Förderungsmaßnahmen in gewissen Teilbereichen des Primarschulwesens findet sich bei Loretan, a. a. O. (Anm. 7), S. 83 ff.

[67]) In einigen wenigen Sonderfällen gibt es Bundessubventionen auch auf dem Gebiet des Mittelschulwesens. Die Verfassungsmäßigkeit dieser Regelungen ist nicht unbestritten, vgl. Loretan, a. a. O., S. 135 f.

[68]) BBl. 1967 II, S. 1396. Die Vorgeschichte und die tragenden Gründe der Bundesförderung sind ausführlich dargestellt in den Botschaften des Bundesrats für die Übergangsregelung (BBl. 1965 III, S. 369 ff.) und zum HFG (BBl. 1967 II, S. 1381 ff.). Vgl. auch Lerch, Der Bund und die kantonalen Hochschulen, passim, sowie Deppeler, Staat und Universität, S. 121 ff.

Juni 1968 das heute geltende Hochschulförderungsgesetz [69]).

Für die Förderungsperiode ab 1975 ist im Eidgenössischen Departement des Innern der Vorentwurf einer Neuregelung erarbeitet und den Kantonen, interessierten Verbänden und Parteien zur „Vernehmlassung" zugestellt worden [70]). Allerdings haben sich dabei Schwierigkeiten ergeben, so daß zunächst die geltende Regelung für 1975 und 1976 einfach verlängert wurde [71]). Auf eine wichtige Neuerung des Entwurfs wird dennoch an geeigneter Stelle hingewiesen.

2.2.2.4 Stipendienwesen

a) Bundesgesetz über die Gewährung von Beiträgen an die Aufwendungen der Kantone für Stipendien vom 19. März 1965

Das Gesetz enthält eine Definition der Stipendien und eine Umschreibung derjenigen kantonalen Stipendienaufwendungen, für die Beiträge gewährt werden. Die Gewährung von Beiträgen wird an gewisse Bedingungen geknüpft und die Bemessung nach der Finanzkraft der Kantone gestaffelt [72]).

b) Vollziehungsverordnung zu vorgenanntem Bundesgesetz vom 9. Juli 1965

2.2.2.5. Berufsbildung

Das Berufsbildungsgesetz sieht auch Bundessubventionen (Bundesbeiträge) an Träger von Einrichtungen der Berufsbildung vor. Daneben gibt es auf dem Gebiete des beruflichen Unterrichtswesens in einigen speziellen Bereichen Sondergesetze über Bundessubventionen [73]).

2.2.3 Die Finanzierung des Bildungswesens nur über den Haushaltsausschuß

Neben der Gewährung von Subventionen auf der Grundlage der Verfassung unmittelbar oder bundesgesetzlicher Normen (sei es in der Form von Bundesgesetzen, allgemein verbindlichen Bundesbeschlüssen, dringlichen Bundesbeschlüssen oder nicht allgemein verbindlichen Bundesbeschlüssen) gibt es in der Schweiz auch Subventionen, die nur auf dem Bundesbeschluß über den Haushaltsvoranschlag beruhen. Von der Gesamtsumme der Subventionen, etwa 1,6 Milliarden Schweizer Franken, entfielen im Jahre 1967 auf Subventionen, die ihre Rechtsgrundlage nur in dem Voranschlag hatten, 5,1 Millionen Franken. Davon entfielen 1,9 Millionen auf Aufwendungen für Kultur, Wissenschaft und Kunst [74]). In diesem Zusammenhang sind folgende Positionen zu erwähnen: Stipendien an Studenten der eidgenössischen Technischen Hochschule (335 000 Franken), Zentralstelle für das Hochschulwesen [75]) (25 500 Franken), Verband schweizerischer Studentenschaften (3 500 Franken), Schulen des Bundespersonals in Andermatt (26 000 Franken), Archiv für das schweizerische Unterrichtswesen (2 000 Franken) [76]).

Bei der Schule des Bundespersonals in Andermatt handelt es sich um eine vom Bund subventionierte Privatschule für die Bedürfnisse der protestantischen Kinder des zahlreichen in Andermatt (Uri) tätigen Bundespersonals, die an dem stark auf die katholische Konfession ausgerichteten Unterricht an den öffentlichen Schulen im Kanton Uri nicht teilnehmen wollen.

2.3 Wichtiges aus der Gesetzgebung der Gliedstaaten

Da wie dargelegt die Regelung des Bildungswesens weitgehend eine Angelegenheit der Kantone war und bleibt, ist die Gesetzgebung der Kantone auf diesem Gebiet von besonderer Bedeutung. Dabei sind zunächst die Bestimmungen der einzelnen Kantonsverfassungen über das Bildungswesen zu erwähnen [77]).

Daneben gibt es eine Fülle von kantonaler Rechtsetzung über Fragen des Bildungswesens [78]). Ein vollständiger Überblick kann hier nicht angestrebt werden. Einige Kantone haben Gesetze, die das gesamte Unterrichtswesen regeln, z. B. das Gesetz über das gesamte Unterrichtswesen des Kantons Zürich vom 23. Dezember 1859 [79]), die Legge della scuola vom 29. Mai 1958 im Tessin [80]), das Schulgesetz des Kantons Basel-Stadt vom 4. April 1929 [81]). Diese Ge-

---

[69]) Im Stadium der Vorbereitungen zu diesem Gebiet ist auch erwogen worden, die Finanzierung der Hochschulen (auch) über ein Konkordat zwischen den Kantonen zu regeln, vgl. dazu Loretan, Jahrbuch der Neuen Helvetischen Gesellschaft 36 (1965), S. 161, und Imboden, Die Neugestaltung der schweizerischen Universitäten, S. 22 f. Ein Konkordat kann jedoch nur die Fragen lösen, die sich bei der Hochschulfinanzierung für den horizontalen Finanzausgleich stellen, während es sich hier auch sehr stark um ein Problem des vertikalen Finanzausgleichs handelt, vgl. Loretan, a. a. O.

[70]) NZZ vom 14. Juli 1973, S. 25. Die Texte wurden dem Verfasser vom Eidgenössischen Departement des Innern zur Verfügung gestellt. Berichte über Stellungnahmen: NZZ vom 29. September 1973, S. 31; 2. Oktober 1973, S. 13; 8. Oktober 1973, S. 25; 17. Oktober 1973, S. 28.

[71]) Bundesbeschluß vom 28. Juni 1974, BBl. 1974 II, S. 159, vgl. Botschaft des Bundesrats vom 21. Dezember 1973, BBl. 1974 I, insbes. S. 142 ff.; vgl. ferner NZZ vom 17. Oktober 1973, S. 28; 4. November 1973, S. 33.

[72]) Vgl. zu diesem Gesetz die Botschaft des Bundesrats vom 29. Mai 1964, BBl. 1964 I, S. 1109.

[73]) Vgl. die Übersicht bei Loretan, a. a. O. (Anm. 7), S. 123 ff.

[74]) Bundessubventionen und Anteile der Kantone an Bundeseinnahmen, Statistische Quellenwerke der Schweiz, Heft 433 (1968), S. 29.

[75]) Dazu siehe auch unten 2.5.8

[76]) Ebenda, S. 70

[77]) In diesem Bereich übt der Bund insoweit eine gewisse Kontrolle aus, als die Kantonsverfassungen der Bundesversammlung zur Genehmigung vorzulegen sind (Art. 6 der Bundesverfassung).

[78]) Zum Aufbau des Erziehungswesens in Kantonen und Gemeinden vgl. Kloß, a. a. O. (Anm. 58), S. 31 ff. Eine Übersicht über wichtige Elemente der kantonalen Schulverhältnisse (z. B. Schuleintrittsalter, Schulgeld und Lehrmittelfreiheit, Sprachunterricht) findet sich bei Teuteberg/Niederer, Die Schweizer Schulen.

[79]) Zürcher Gesetzessammlung IV, S. 3

[80]) Raccolta delle leggi 4, 140

setze regeln das Bildungswesen auf allen Stufen, soweit im Kanton vorhanden. In diesen Gesetzen fehlt meist die Erwachsenenbildung. Andere Gesetze regeln das Unterrichtswesen in den verschiedenen Stufen, zum Teil in Ergänzung der vorgenannten Gesetze, so die Verordnung über das Schulwesen im Kanton Appenzell-Ausserrhoden vom 21. März 1935 (Primar- und Sekundarbereich sowie Berufsbildung) [82]), Verordnung betreffend Statuten der Appenzell-Ausserrhodischen Kantonschule in Trogen vom 19. März 1928 (Sekundarbereich) [83]), Gesetz betreffend die allgemeine Gewerbeschule Basel vom 9. April 1908 (Berufsbildung) [84]), Universitätsgesetz des Kantons Basel-Stadt vom 14. Januar 1937 [85]), Schulgesetz für den Kanton Basel-Landschaft vom 13. Juni 1946 (Primar- und Sekundarbereich sowie Berufsbildung) [86]), Gesetz betreffend Errichtung und Führung kantonaler Maturitätsschulen, Gymnasien mit Seminarabteilung sowie betreffend Schulabteilung für den Besuch von Maturitäts- und Mittelschulen anderer Kantone vom 24. August 1961 (Sekundarbereich) [87]), Erziehungsgesetz des Kantons St. Gallen vom 7. April 1952 (Primar- und Sekundarbereich) [88]), Gesetz des Kantons St. Gallen über das Fortbildungsschulwesen vom 26. Februar 1945 (Berufsbildung) [89]), Gesetz des Kantons St. Gallen über die Handelshochschule vom 1. Januar 1955 (Tertiärbereich) [90]), Schulgesetz für den Kanton Schaffhausen vom 5. Oktober 1925 (Primar- und Sekundarbereich) [91]), Verordnung über die Organisation des Volksschulwesens für den Kanton Schwyz vom 26. Oktober 1877, zuletzt geändert am 1. Juli 1970 (Primar- und Sekundarbereich) [92]), Gesetz des Kantons Zürich betreffend die Volksschule vom 11. Juni 1899 (Primar- und Sekundarbereich) [93]), Gesetz des Kantons Zürich betreffend das Technikum vom 15. Oktober 1896 (Sekundarbereich) [94]). Ferner gibt es Regelungen des Stipendienwesens und Ausführungsregelungen zu den bereits erwähnten Bundesgesetzen. Universitäten [95]) gibt es in den Kantonen Genf, Waadt, Neuenburg, Freiburg, Bern, Zürich, Basel-Stadt und St. Gallen. Die Kantone Aargau [96]) und Luzern haben Universitätsgründungen in Aussicht genommen, wobei die Luzerner Hochschule von den übrigen zentralschweizerischen Kantonen mitgetragen werden soll [97]).

2.4 Vertragliche Abmachungen zwischen Bund und Gliedstaaten

Im Gegensatz zu der umfangreichen Vertragspraxis zwischen den Kantonen sind Verträge zwischen den Kantonen oder einzelnen von ihnen einerseits und dem Bund andererseits in der Schweiz sehr selten [98]).

Auf dem Gebiete des Bildungswesens gibt es aber immerhin einige Beispiele, von denen die meisten mit der Tatsache in Zusammenhang stehen, daß der Bund auch Träger von Hochschulen ist.

a) Vertrag zwischen der Regierung des Kantons Zürich und dem schweizerischen Schulrat betreffend die Erbauung einer neuen Sternwarte vom 25. Mai 1871 [99]);

b) Aussonderungsvertrag zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und dem Kanton Zürich und der Stadt Zürich andererseits betreffend das Polytechnikum vom 28. Dezember 1905 [100]);

c) Übereinkunft zwischen dem schweizerischen Bundesrat und dem zürcherischen Regierungsrat betreffend die Ausscheidung der gemeinsamen paläontologischen Sammlungsobjekte vom 1./31. März 1909 [101]);

d) Vereinbarung zwischen der Schweizerischen Eidgeniossenschaft und dem Kanton Waadt betreffend Übernahme der Polytechnischen Schule der Universität Lausanne durch die Eidgenossenschaft vom 12./14. März 1968 [102]).

Die drei letztgenannten Verträge haben hauptsächlich die vermögensrechtliche Auseinandersetzung und Regelung der Unterhaltspflichten für gewisse Anlagen und Hochschuleinrichtungen zum Gegenstand, sehen aber auch gegenseitige Benutzungsrechte und gewisse gemeinsame Einrichtungen oder gemeinsam zu benutzende Einrichtungen vor.

Als Träger der Eidgenössischen Technischen Hochschule Lausanne ist der Bund auch an der intensiven Koordination und Zusammenarbeit bezüglich der Hochschulen der Welsch-Schweiz [103]) beteiligt, so seit neuestem an zwei wichtigeren Verträgen, nämlich der Convention relative à la Communauté d'études pour l'aménagement du territoire vom 9. Juli 1973 und an der Convention-cadre des centres universitaires d'enseignement et de recherches d'intérêt commun des cantons romands vom 7. Mai 1973, die eine Arbeitsteilung zwischen den Hochschulen der

---

81) Gesamtausgabe der Basler Gesetzessammlung bis 1959, Bd. 1, S. 429.
82) BGS 2, S. 167
83) BGS 2, S. 243
84) Gesamtausgabe der Basler Gesetzessammlung bis 1959, Bd. 1, S. 727
85) Ebenda, S. 753
86) Kanton Basel-Landschaft, Systematische Gesetzessammlung Bd. 4, S. 640
87) Ebenda, S. 641
88) BGS 1, S. 365
89) Ebenda, S. 462
90) Ebenda, S. 511
91) Schaffhauser Rechtsbuch II, S. 53
92) Schwyzer GS 6, S. 615
93) Zürcher GS 4, S. 65
94) Ebenda, S. 250
95) Zu neueren Tendenzen der Universitäts-Gesetzgebung vgl. Deppeler, Zeitschrift für Politik 20 (1973), S. 68 ff.
96) Vgl. dazu NZZ vom 21. Februar 1975, S. 34 und vom 26. April 1975, S. 32.
97) Siehe Schweizerischer Wissenschaftsrat, Das Projekt einer Hochschule Luzern, in: Wissenschaftspolitik 3 (1974) Heft 1, S. 38 ff. und unter 2.6., vgl. auch NZZ vom 17. März 1975, S. 15.
98) Häfelin, Der kooperative Föderalismus in der Schweiz, Referate und Mitteilungen des Schweizerischen Juristenvereins, S. 711 ff.
99) BS 4, 121
100) BS 4, 111
101) BS 4, 119
102) BBl. 1968 I, S. 723
103) Unten 2.6

welschen Schweiz in bezug auf Spezialfächer vorsieht, für die es nur wenige Studierende gibt. Der Bund ist ferner Partner von Abkommen über die Koordination bestimmter Fachstudiengänge in der Welsch-Schweiz. Der Bedarf dafür, daß auch die ETH Lausanne in eine solche Arbeitsteilung und Koordinierung einbezogen wird, ist offensichtlich [104]).

Auch im übrigen besteht eine Fülle von Vereinbarungen zwischen den ETH's und den kantonalen Universitäten bzw. den für sie zuständigen kantonalen Behörden über gegenseitige Zusammenarbeit. In Zürich bestehen z. B. einige gemeinsame Institute der Universität Zürich und der ETH sowie eine Reihe von Doppelprofessuren, ferner eine gemeinsame psychologische Beratungsstelle. Der Hochschulsport wird in Zürich und in Lausanne weitgehend als gemeinschaftliche Aufgabe betrieben. Auch Baufragen erfordern in der Praxis vielfach eine Zusammenarbeit zwischen den ETH's und den kantonalen Hochschulen bzw. den auf kantonaler Seite zuständigen Behörden.

2.5 Organe der Kooperation zwischen Bund und Gliedstaaten

Es gibt in der Schweiz eine Reihe von Kooperationsorganen zwischen Bund und Kantonen im Bereiche des Bildungswesens. Die bedeutsamsten sind zweifelsohne die Hochschulkonferenz und der Wissenschaftsrat.

2.5.1 Die Hochschulkonferenz

Zur Bewältigung der notwendigen Koordinationsaufgaben nach der zunächst vorläufigen Regelung der Hochschulförderung des Bundes im Jahre 1966 schufen Bund und Kantone ein Koordinationsorgan. Daraus entstand die schweizerische Hochschulkonferenz, die nunmehr ihre rechtliche Grundlage in Artikel 19 des Hochschulförderungsgesetzes (HFG) findet.

Die Befugnisse des Bundes zum Erlaß gesetzlicher Bestimmungen über ein Koordinationsgremium ist nach der geltenden Verfassungslage nicht völlig unzweifelhaft. Es ist fraglich, ob es sich bei den Vorschriften über die Hochschulkonferenz im Hochschulförderungsgesetz um eine zulässige Subventionsbedingung oder eine unzulässige Sachregelung hangelt. In der Literatur wird ersteres angenommen [105]). Die gescheiterte Verfassungsänderung hätte hier Klarheit gebracht.

Nach Artikel 19 Abs. 2 HFG besteht die Konferenz aus je zwei Vertretern jedes Hochschulkantons, des schweizerischen Schulrates (der für die eidgenössischen Technischen Hochschulen zuständigen Behörde) und des Verbandes der schweizerischen Studentenschaften, zwei von der Erziehungsdirektorenkonferenz (dazu unten) gewählten Vertreter aus Nichthochschulkantonen, einem Vertreter des Forschungsrates des schweizerischen Nationalfonds sowie sechs vom Bundesrat bezeichneten Delegierten des Bundes. Ferner zieht die Konferenz zu ihren Beratungen je zwei Vertreter derjenigen Kantone bei, die sich mit der Gründung neuer Hochschulen befassen. Hauptaufgabe der Konferenz ist die Verwirklichung der Zusammenarbeit unter den schweizerischen Hochschulen. Nach Artikel 19 Abs. 3 hat sie insbesondere folgende Aufgaben [106]):

a) Ausarbeitung von Regeln über die Arbeitsteilung zwischen den Hochschulen und über gemeinsame Maßnahmen unter Berücksichtigung der Richtlinien und Empfehlungen des Wissenschaftsrates;

b) Pflege des Kontaktes mit der Studentenschaft;

c) Erlaß von Richtlinien über die Zulassungsbedingungen, die Lehrpläne und die Prüfungsordnung der verschiedenen Studienrichtungen sowie über die gegenseitige Anerkennung von Prüfungen und Studienabschlüssen;

d) Aufsicht über gemeinsame Einrichtungen der Hochschulen;

e) Prüfung von Gesuchen um Gewährung von Beiträgen an Sachinvestitionen gemäß Abschnitt 4 des Gesetzes sowie Antragstellung an den Wissenschaftsrat;

f) Ausarbeitung von Empfehlungen zur Festsetzung der Höchstansätze für Besoldungen, die Berechrungsgrundlage für Bundesbeiträge zu den Betriebskosten der Universitäten sind;

g) Weiterleitung von Berichten der Beitragsempfänger mit eigener Stellungnahme an den Wissenschaftsrat;

h) Berichterstattung an den Wissenschaftsrat über den Finanzbedarf der Hochschulen und der beitragsberechtigten Institutionen für die nächste Beitragsperiode;

i) Prüfung der Frage der Neugründung von Hochschulen sowie von anderen beitragsberechtigten Institutionen;

k) Stellungnahme zu allgemeinen Problemen, die ihr vom eidgenössischen Departement des Innern, vom Wissenschaftsrat, vom Forschungsrat des schweizerischen Nationalfonds oder von den Hochschulkantonen unterbreitet werden.

Da die Hochschulkonferenz durch das HFG, das die Förderung der kantonalen Hochschulen zum Gegenstand hat, gegründet wurde, bezieht sich die Koordinierungskompetenz der Konferenz auf die kantonalen, nicht auf die Bundeshochschulen. Jedoch ist durch die Vertretung des schweizerischen Schulrates in der Konferenz ein gegenseitiger Informationsfluß zwischen kantonalen und Bundeshochschulen gesichert. Faktisch dürfen die Empfehlungen der Hochschulkonferenz auch für die Bundeshochschulen

[104]) Zur verfassungsrechtlichen Grundlage dieser Verträge siehe oben 2.1.5. Als gesetzliche Grundlage dieser Verträge kann man Art. 5 des Bundesbeschlusses über die Eidgenössischen Technischen Hochschulen (Übergangsregelung) heranziehen, wonach die ETH's zur Zusammenarbeit mit den kantonalen Hochschulen verpflichtet sind.

[105]) Lerch, a. a. O. (Anm. 68). S. 167

[106]) Zur Tätigkeit der schweizerischen Hochschulkonferenz vgl. auch den Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1972, S. 85.

nicht ohne Bedeutung sein. Es gibt auch Bestrebungen, de lege ferenda die Koordination zwischen Bundes- und kantonalen Hochschulen stärker institutionell zu sichern.

Das Gesetz ermächtigt die Konferenz zum Erlaß eines Reglements für ihre Tätigkeit. In ihm wird das Verfahren näher ausgestaltet. Es finden sich hier einige wichtige Regelungen, über die das Gesetz schweigt. Die Konferenz bildet Ausschüsse, insbesondere einen Arbeitsausschuß, dem weitgehend Aufgaben delegiert sind. In dringenden Fällen stehen ihm alle Befugnisse des Plenums zu (Artikel 10 des Reglements). Dem aus der Mitte der Konferenz von dieser gewählten Präsidenten stehen „in dringlichen Angelegenheiten" alle Befugnisse des Arbeitsausschusses zu (Artikel 11 des Reglements). Die Konferenz verfügt über ein eigenes Sekretariat (Artikel 13 des Reglements), für dessen Personal die Vorschriften über die Bundesverwaltung gelten.

Das Reglement regelt auch die im Gesetz offengelassene Frage der für Entscheidungen erforderlichen Mehrheiten (einfache Mehrheit der stimmberechtigten Mitglieder, Artikel 7 des Reglements). Die der Bundesverwaltung angehörenden Mitglieder haben nur beratende Stimme (Artikel 2 des Reglements). Über die Verbindlichkeit der Entscheidungen ist im Gesetz nichts Ausdrückliches gesagt. Mangels einer solchen ausdrücklichen Bestimmung muß man ihre Entscheidungen (auch das „Ausarbeiten von Regeln" oder „Erlassen von Richtlinien") wohl als rechtlich unverbindlich ansehen. Hinzu kommt, daß die bundesgesetzliche Schaffung eines Gremiums, das die Kantone verpflichtende Entscheidungen erlassen könnte, wohl über das hinausginge, was als zulässige Subventionsbedingung noch verfassungsmäßig wäre. Eine allgemeine Ermächtigung der Hochschulkonferenz zu verbindlichen Entscheidungen wäre eine verfassungswidrige Inanspruchnahme einer Regelungsbefugnis für das kantonale Hochschulwesen durch den Bund [107]). Allerdings kann wohl der Bundesgesetzgeber einzelnen Entscheidungen der Hochschulkonferenz dadurch indirekt verbindliche Geltung verschaffen, daß er ihre Beachtung zur Subventionsbedingung macht. Der Vorentwurf der Neuregelung des Hochschulförderungsgesetzes [108]) für die Zeit nach 1974 macht von dieser Möglichkeit stärker Gebrauch als die bislang geltende Fassung.

2.5.2 Der Wissenschaftsrat

Durch Bundesratsbeschluß vom 23. März 1965 wurde der Wissenschaftsrat als beratendes Organ des Bundes für alle Fragen der nationalen und internationalen Wissenschaftspolitik [109]). Rechtsgrundlage für dieses Organ ist nunmehr Artikel 18 HFG.

Der Bundesrat bestimmt die Zahl der Mitglieder des Wissenschaftsrates und regelt das Nähere über dessen Zusammensetzung, wobei auf eine angemessene Vertretung der verschiedenen Landesteile sowie der Grundlagen- und angewandten Forschung zu achten ist. Für drei Mitglieder steht der schweizerischen Hochschulkonferenz ein Vorschlagsrecht zu (Artikel 18 Abs. 2 HFG). Nach Artikel 37 der Vollziehungsverordnung zum Hochschulförderungsgesetz vom 16. Dezember 1968 besteht der Wissenschaftsrat aus 15 bis 20 Mitgliedern, deren Amtszeit jeweils vier Jahre beträgt. Davon wählt der Bundesrat 12 bis 17 Mitglieder auf Antrag des eidgenössischen Departements des Innern, drei ernennt er auf Vorschlag der Hochschulkonferenz.

Aufgaben des Wissenschaftsrates sind:

a) Aufstellung von Richtlinien über den Ausbau und die Zusammenarbeit der schweizerischen Hochschulen unter Wahrung der Schulhoheit der Kantone und der Autonomie der Hochschulen;

b) Stellungnahme zu allen Anträgen, Empfehlungen und Berichten, welche die Hochschulkonferenz dem Wissenschaftsrat zu Händen des eidgenössischen Departements des Innern unterbreitet;

c) Ausarbeitung von Empfehlungen für die Hochschulförderung sowie für die wirksame Erfüllung der den Hochschulen in Lehre und Forschung zukommenden Aufgaben;

d) Beratung der Hochschulen bei der Reform ihrer Struktur und Arbeitsweise.

Der Wissenschaftsrat kann zu sämtlichen Fragen der Wissenschaftspolitik von sich aus der Hochschulkonferenz und dem Departement des Innern Anregungen unterbreiten (Artikel 39 der Vollziehungsverordnung).

Der Wissenschaftsrat übt beratende Tätigkeit aus, seine Entscheidungen sind also nicht verbindlich.

Das Verfahren des Wissenschaftsrats wird wie bei der Hochschulkonferenz in einem Reglement bestimmt, das sich dieser selber gibt.

Die Organisation ist ähnlich wie bei der Hochschulkonferenz gestaltet, mit einem Ausschuß und Sonderkommissionen, einem Präsidenten (der allerdings nicht vom Rat gewählt, sondern vom Bundesrat bezeichnet wird, Artikel 37 der Vollziehungsverordnung zum Hochschulförderungsgesetz) und einem Sekretariat, dessen Mitarbeiter Beamte oder Angestellte des Bundes sind (Artikel 6, 7, 8, 10 des Reglements). Bei Plenarsitzungen werden Beschlüsse mit einfacher Mehrheit der anwesenden Mitglieder gefaßt.

2.5.3 Wissenschaftsrat und Hochschulkonferenz im Zusammenwirken

Sowohl Wissenschaftrat als auch Hochschulkonferenz sind als Bundesorgane anzusehen [110]). Die Kompetenzabgrenzung zwischen beiden Organen ist nicht ganz eindeutig. Man wird sagen können, daß der Wissenschaftsrat seine Stellungnahmen mehr im Lichte der Wissenschaftspolitik abgibt, während die Hochschulkonferenz als rein hochschulpolitisches Organ näher an der Verwirklichung der Maßnahmen steht [111]).

[107]) So richtig Lerch, a. a. O. (Anm. 68), S. 167

[108]) Siehe oben

[109]) Lerch, a. a. O. (Anm. 68), S. 133

[110]) Lerch, a. a. O. (Anm. 68), S. 181. Der Wissenschaftsrat wird bereits im Gesetzestext als „beratendes Organ des Bundesrates" bezeichnet.

[111]) Vgl. Botschaft des Bundesrates vom 19. Mai 1971, BBl. 1971 I, S. 1550 f.

2.5.4 Die Gremien nach dem Konkordat betreffend das landwirtschaftliche Technikum vom 30. Juni 1964

In dem Konkordat betreffend das landwirtschaftliche Technikum verpflichten sich die Kantone, ein landwirtschaftliches Technikum zu gründen und auf unbestimmte Zeit zu unterhalten. Artikel 9 des Konkordats setzt einen Konkordatsrat ein, der wichtige Befugnisse bezüglich der Tätigkeit des Technikums hat. Wiewohl nicht Vertragspartei, entsendet der Bund zwei Vertreter in den Rat. Gemäß Artikel 10 entsendet der Bund ferner einen Vertreter in die Verwaltung und gemäß Artikel 11 in die Geschäftsprüfungskommission des Technikums. Das Technikum wird vom Bund finanziell auf Grund eines Bundesbeschlusses vom 13. März 1964 gefördert [112]).

2.5.5 Die Schweizerische Dokumentationsstelle für Schul- und Bildungsfragen

Die Tätigkeit der Dokumentationsstelle (früher: Zentrale Informationsstelle für Fragen des Schul- und Erziehungswesens) [113]) beruht auf einem von der Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (KKED, dazu unten) und dem Bundesrat genehmigten „Statut" vom 20. Januar 1971. Als Träger werden der Bund und die KKED bezeichnet.

Aufgaben der Dokumentationsstelle sind das Sammeln und Verarbeiten von Informationen und Unterlagen über das schweizerische Schulwesen, Erteilen von Auskünften hierüber, Koordinierung von Auskünften, die in den Zuständigkeitsbereich verschiedener Institutionen fallen.

Die oberste Leitung der Dokumentationsstelle obliegt einer „Aufsichtskommission", die aus je drei Vertretern des Bundes und der KKED besteht. Entscheidungen werden mit der einfachen Mehrheit der abgegebenen Stimmen (wozu mindestens jeweils eine Stimme des Bundes und der KKED gehören muß) gefällt. Die Dokumentationsstelle verfügt über eigenes Personal mit einem von der Aufsichtskommission gewählten Direktor an der Spitze. Die Dokumentationsstelle ist wohl als gemeinsames Organ des Bundes und der Kantone anzusehen.

2.5.6 Die Kommission gemäß des Bundesbeschluß über die Ausrichtung von Stipendien an ausländische Studierende in der Schweiz vom 21. März 1961

Der genannte Bundesbeschluß sah eine unmittelbare Gewährung von Stipendien durch den Bund an ausländische Studierende vor. Zur Prüfung der Stipendiengesuche wurde dem eidgenössischen Departement des Innern, das letztlich über die Stipendiengewährung entscheidet, eine Kommission beigegeben, die aus drei Vertretern des Bundes sowie je einem Vertreter der Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren, der schweizerischen Hochschulen und des Verbandes der schweizerischen Studentenschaften zusammengesetzt ist [114]).

[112]) Zur Ausführung vgl. NZZ vom 6. April 1972, S. 28
[113]) Vgl. dazu Kloß, a. a. O. (Anm. 58), S. 83
[114]) Vgl. dazu Loretan, a. a. O. (Anm. 7), S. 170

2.5.7 Die Kommission gemäß Art. 4 des Bundesgesetzes über schulstatistische Erhebungen

Nach der genannten Bestimmung setzt der Bundesrat eine „eidgenössische Kommission" ein, welche die Einzelheiten der schulstatistischen Erhebungen „zu beantragen hat". Diese Kommission soll gemäß der Regierungsbegründung zu diesem Gesetz [115]) aus Vertretern des Bundes und der Kantone zusammengesetzt sein. Sie hat wesentliche Aufgaben der Koordination zwischen Bund und Kantonen auf dem Gebiet der Schulstatistik.

2.5.8 Die schweizerische Hochschulrektorenkonferenz

In diesem Zusammenhang ist auch die schweizerische Hochschulrektorenkonferenz zu erwähnen, der die Rektoren der von Bund und Kantonen getragenen Universitäten angehören, ferner die gesamtschweizerischen Gremien der Fakultäten. Als Sekretariat der Rektorenkonferenz sowie der oben genannten Stipendienkommission für ausländische Studierende dient die Schweizerische Zentralstelle für Hochschulwesen in Zürich.

2.5.9 Die Conférence universitaire romande

Eine wesentliche Rolle in der regionalen Kooperation der Universitäten und Universitätskantone in der welschen Schweiz spielt die Conférence universitaire romande, an der der Bund durch Vertreter des schweizerischen Schulrats und der ETH Lausanne beteiligt ist. Die Konferenz, die sich seit 1966 aus der Konferenz der Erziehungsdirektoren (= Kultusminister) der welschen Hochschulkantone entwickelt hat, umfaßt heute außerdem die Erziehungsdirektoren aller französisch sprechenden Kantone (einschließlich Berns) sowie des Tessins und die Rektoren aller Universitäten der genannten Kantone. Sie verfügt über ein eigenes Sekretariat. Die Konferenz bildet den verfahrensmäßigen Rahmen der intensiv betriebenen Hochschulkoordination der welschen Schweiz.

2.5.10 Gremien der Zusammenarbeit des Bundes mit den welschen Kantonen im Rahmen der Hochschulkoordination

Bei der eingeleiteten Zusammenarbeit des Bundes mit den welschen Kantonen im Rahmen der Hochschulkoordination [116]) ist auch die Bildung besonderer Kooperationsgremien vorgesehen. In dem Rahmenabkommen über Centres universitaires d'enseignement et de recherche commun, die arbeitsteilig bestimmte Ausbildungs- und Forschungsaufgaben übernehmen, die dann an anderen welschen Universitäten nicht wahrgenommen werden, wird bestimmt, daß der Direktor eines solchen Zentrums durch einen Rat unterstützt wird, der aus den Vertretern der interessierten Hochschulen und der Kantone, die keine Universitäten besitzen, zusammengesetzt ist. Der Conférence universitaire romande kommen gewisse Aufsichtsfunktionen zu. Letzteres trifft auch für die Communauté d'études pour l'aménagement du territoire zu. Diese Gemeinschaft, die Ausbildungs- und

[115]) BBl. 1972 II, S. 1473
[116]) Siehe Text zu Anm. 103

Forschungsaufgaben auf dem Gebiet der Raumordnung wahrnimmt, besitzt als Leitungsorgan einen Rat, der sich aus Personen zusammensetzt, die wie folgt bestimmt werden:

- je eine von den Vertragsparteien,
- drei durch die Eidgenössische Technische Hochschule, Lausanne
- je eine durch die betroffenen Universitäten,
- sechs durch die Conférence universitaire romande.

Die Gemeinschaft besitzt ein Sekretariat, dessen Personal administrativ der ETU Lausanne angegliedert ist. Der Generalsekretär wird auf Vorschlag des Rates von der Conférence universitaire romande bestimmt.

2.5.11 Probleme des „Gremienpluralismus"

Diese Vielzahl von Koordinations- und Informationsgremien und -organen wirft die Frage nach ihrer Koordination und Kompetenzabgrenzung auf. Dazu heißt es in der Botschaft des Bundesrats vom 19. 5. 1971 [117]):

> „Nicht selten wird kritisch auf die Vielfalt der wissenschafts- und hochschulpolitischen Behörden und Gremien unseres Landes hingewiesen. Diese Sachlage ist nicht etwa dem HFG zur Last zu legen, sondern geschichtlich gewachsen und spiegelt den Reichtum unseres wissenschaftlichen Lebens. Was die Hochschulförderung angeht, hat sich das Nebeneinander von zwei gleichrangigen konsultativ tätigen Organen als sinnvoll erwiesen, namentlich deshalb, weil Hochschulkonferenz und Wissenschaftsrat gestützt auf ihre unterschiedliche Zusammensetzung und Aufgabenstellung abweichende Betrachtungsweisen zur Geltung bringen. Da die Kantone die wissenschaftliche Verantwortung für ihre Hochschulen tragen, ist ein Organ unentbehrlich, in dem sich ihre Vertreter zur Aussprache über die Fragen der Hochschulkoordination und -zusammenarbeit vereinigen. Zwischen den beiden Konsultativorganen hat sich eine Aufgabenteilung in der Richtung eingestellt, daß der Wissenschaftsrat seine hochschulpolitischen Empfehlungen und Grundsätze im Lichte der Erfordernisse der Wissenschaftspolitik formuliert, während die Hochschulkonferenz als rein hochschulpolitisches Organ die Verwirklichung inter-universitärer Absprachen und Regelungen als Hauptaufgabe wahrnimmt. Trotz der vom HFG fest umschriebenen Kompetenzen scheint es angezeigt, die Arbeitsteilung zwischen den Konsultativorganen unter sich einerseits und den Bundesstellen andererseits neu zu überdenken.
>
> Die geschilderte Behördenstruktur weist jedoch insofern eine Lücke auf, als heute noch eine taugliche ‚operationelle Basis' fehlt, welche mit wissenschaftlichen Methoden und interdisziplinär die Grundlagen unserer künftigen Hochschulpolitik bereitstellt. Nach unserem Dafürhalten dürfen diese Funktionen auf keinen Fall zur Schaffung eines völlig neuen weiteren Organs führen; vielmehr sollte hier an die bereits vorhandenen Einrichtungen angeknüpft werden."

Gerade der Dualismus von Hochschulkonferenz und Wissenschaftsrat wird häufig kritisiert. Er führe zu Doppelspurigkeit des Verfahrens und zu nicht unerheblichen Verzögerungen, wenn Anträge zwischen beiden Gremien hin- und hergeschoben werden [118]). Der Vorentwurf der Neuregelung der Hochschulförderung [119]) vereinfacht deshalb das Verfahren und sucht das Verhältnis zwischen beiden Gremien zu klären.

2.6 Vertragliche Abmachungen zwischen den Gliedstaaten ohne Beteiligung des Bundes

Es gibt in der Schweiz auf dem Gebiete des Bildungswesens eine ganze Reihe von vertraglichen Regelungen zwischen den Kantonen. Hier sind einmal zu erwähnen bilaterale Gegenrechtserklärungen für die Behandlung kantonsfremder Ausbildungsempfänger [120]). Eine Reihe von Verträgen befaßt sich mit Schulfragen in bestimmten Grenzgebieten zwischen den Kantonen [121]). Die welschen Kantone und Bern

[117]) BBl. 1971 I, S. 1552 f.

[118]) Vgl. NZZ vom 31. März 1973, S. 29. Der Wissenschaftsrat selbst spricht allerdings in seinem zweiten Bericht über den Ausbau der scweizerischen Hochschulen von einer „erfreulichen Zusammenarbeit" zwischen Hochschulkonferenz und Wissenschaftsrat.

[119]) Siehe oben.

[120]) Appenzell A. Rh.: Gegenrechtserklärung mit dem Kanton St. Gallen betreffend Stipendiengewährung, Regierungsratsbeschluß vom 1. Juni 1920, BGS 2, S. 265; idem, Regierungsratsbeschluß vom 9. Juni 1923, ebenda, S. 266; Gegenseitigkeitserklärung zwischen den Regierungen der Kantone Appenzell A. Rh. und Luzern betreffend die Ausrichtung von Stipendien, Regierungsratsbeschluß vom 23. April 1929, ebenda, S. 267; Erklärung des Regierungsrates des Kontons Appenzell A. Rh. an das Erziehungsdepartement des Kantons Graubünden betreffend die gegenseitige Unterstützung an die Kosten der Berufslehre, Regierungsratsbeschluß vom 15. Februar 1924, ebenda, S. 295.

[121]) Vereinbarung zwischen dem Regierungsrat des Kantons St. Gallen und dem Regierungsrat des Kantons Zürich über die Ordnung der Schulverhältnisse der Höfe Burgstock und Ruhhalden, 17. Januar / 19. Februar 1929, Zürcher GS 4, S. 180; Vertrag zwischen dem Regierungsrat des Kantons Thurgau und dem Regierungsrat des Kantons Zürich betreffend die Neuordnung der Verhältnisse der Grenzschulen Wilen und Steig, 6. Januar / 24. April 1920, Zürcher GS 4, S. 182; Vertrag zwischen dem Regierungsrat des Kantons Thurgau und dem Regierungsrat des Kantons Zürich über die Ordnung der Schulverhältnisse der Höfe Reggtal, Meiersboden und Horn, 24. April / 21. Mai 1926, Zürcher GS 4, S. 183; Staatsvertrag zwischen den Kantonen St. Gallen und Thurgau betreffend die Schulgenössigkeit der evangelischen Einwohner von Rotzenwil, Ober- und Unteregg, Gemeinde Muolen, 30. Mai 1865, BGS St. Gallen 1, S. 411; Übereinkunft betreffend die Grenz- und Steuerverhältnisse der thurgauischen Schulgemeinde Rickenbach, 14. Dezember 1891, BGS St. Gallen 1, S. 413; Vertrag zwischen den Kantonen St. Gallen und Thurgau über die Verhältnisse der Grenzschulgemeinde Hagenwil, 9. Oktober 1923, BGS St. Gallen 1, S. 416; Vertrag zwischen dem Regierungsrat des Kantons Thurgau und dem Regierungsrat

haben ein Abkommen über den Wohnsitzwechsel von Schülern getroffen [122]), Andere Verträge treffen Regelungen für den Schulbesuch in fremden Kantonen. Hier sind insbesondere die Verträge des Kantons Basel-Stadt über den Schulbesuch von Schülern aus anderen Kantonen zu erwähnen [123]).

des Kantons St. Gallen über die Schulverhältnisse von Ober- und Unterschönau, 15. Mai 1953, BGS St. Gallen 1, S. 419. Diese Verträge ordnen meist bestimmte Gebiete Schulgemeinden jenseits der Kantonsgrenze zu, regeln die lokale Steuererhebung für Schulzwecke oder einen sonstigen interkantonalen Finanzausgleich, teilweise auch das Stimmrecht in Schulangelegenheiten.

[122]) Convention du 7 septembre 1907 entre les cantons de Berne, Fribourg, Tessin, Vaud Valais, Neuchâtel et Genève, concernant le changement de domicile des élèves, et son annexe du 14 juin 1929, soweit ersichtlich nicht veröffentlicht, Titel zitiert nach Répertoire des lois vaudoises, S. 68. Ähnliche Fragen dürften folgende Verträge des Kantons Waadt regeln: Convention du 25 mars / 14 avril 1942 avec le canton de Zurich concernant l'échange d'élèves und Convention du 25 avril / 2 mai 1944 avec le canton d'Argovie concernant la fréquentation scolaire, beide soweit ersichtlich nicht veröffentlicht, Titel zitiert nach Répertoire des lois vaudoises, S. 69.

[123]) Vereinbarung über die Aufnahme von Schülern und Schülerinnen aus dem Kanton Basel-Landschaft in die baselstädtischen Schulen und von Schülern und Schülerinnen aus dem Kanton Basel-Stadt in die basellandschaftlichen Schulen 5. / 20. Juni 1967, Systematische Gesetzessammlung Basel-Landschaft 4, 643; Vereinbarung über die Aufnahme von Schülern und Schülerinnen aus dem Kanton Solothurn in die baselstädtischen Schulen, 20. / 13. Oktober 1959, G. A. Basel-Stadt 1, S. 607 (gekündigt am 30. Juni 1971, vgl. dazu und zur weiteren Entwicklung NZZ vom 11. April 1973); Vereinbarung über die Aufnahme von Schülern und Schülerinnen aus dem Kanton Bern in die baselstädtischen Schulen, 22. / 28. Oktober 1959, G. A. Basel-Stadt 1, S. 608; Vereinbarung über die Aufnahme von Schülerinnen und Schülern aus dem Kanton Aargau (Bezirke Rheinfelden und Laufenburg) in die baselstädtischen Schulen, 7. April / 20. Juli 1951, G. A. Basel-Stadt 1, S. 609. Abkommen betreffend Primarlehrerausbildung, 4. Mai / 5. April 1957, G. A. Basel-Stadt 1, 724 (Ausbildung von Primarlehrern aus Basel-Landschaft in Basel-Stadt). Die gesetzliche Regelung des Mittelschulwesens in Basel-Landschaft sieht ausdrücklich den Abschluß von Schulabkommen mit anderen Kantonen, insbesondere Basel-Stadt vor, Gesetz vom 24. August 1961, § 22, Systematische Gesetzessammlung 4, 641. Aus anderen Kantonen: Vertrag zwischen den Kantonen Thurgau und Appenzell A. Rh. betreffend Aufnahme von Appenzell-außerrhodischen Lehramtsschülern in das Seminar Kreuzlingen und Patentierung derselben, 4. August / 30. November 1916, BGS Appenzell A. Rh. 2, S. 201; Vereinbarung zwischen der Erziehungsdirektion des Kantons Zürich und dem Erziehungsdepartement des Kantons Thurgau über den Sekundarschulbesuch von Schülern thurgauischer Grenzgemeinden in den Sekundarschulen angrenzender zürcherischer Gemeinden, Zürcher GS 4, S. 185. Zu einem Schulabkommen zwischen Aargau und Schwyz vgl. NZZ vom 17. Mai 1973, S. 28 über Bestrebungen, in der Nordwestschweiz, solche Verträge durch ein multilaterales Abkommen abzulösen, NZZ vom 10. Dezember 1971, S. 34, und 7. März 1973, S. 37. Zu dem Konkordat über den Besuch Luzerner Kantonsschulen und Seminarien durch Schüler aus Ob- und Niderалden vgl. NZZ vom 28. Juni 1973, S. 39. In einzelnen Fällen haben die Kantone auch Abkommen unmittelbar mit außerkantonalen Bildungseinrichtungen geschlossen, vgl. Übereinkunft zwischen dem Kanton Zug und dem Evangelischen Lehrerseminar Zürich betreffend Ausbildung von Lehramtskandidaten aus dem Kanton Zug und die Ausrichtung von Studienbeiträgen vom 4. Mai 1970, AS Zug 19 (1970), S. 783.

Verträge können ferner gemeinsame Bildungseinrichtungen verschiedener Kantone errichten. Von dieser Möglichkeit haben die Kantone in den letzten Jahren vielfach Gebrauch gemacht, so beispielsweise in dem Konkordat über das landwirtschaftliche Technikum vom 30. Juni 1964 [124]). Zweck dieses Konkordats ist die Errichtung einer landwirtschaftlich-technischen Lehranstalt mit Sitz im Kanton Bern, wobei sich die Kantone die Kosten teilen und gemeinsam an der Verwaltung des Technikums mitwirken [125]). Dem Konkordat gehören alle Kantone mit Ausnahme Appenzell A. Rh. an [126]). Ähnlich ist das Interkantonale Technikum in Rapperwil (St. Gallen) konzipiert [127]). Weniger weit gehen die Mitwirkungsbefugnisse der Nichtsitzkantone bezüglich des Zentralschweizerischen Technikums in Luzern. Hier handelt es sich um eine Einrichtung des Kantons Luzern, für die einige andere zentralschweizerische Kantone auf Grund des Konkordats vom 1. Dezember 1972 [128]) finanzielle Beiträge leisten. Der Kanton Luzern verpflichtet sich dafür, Schüler aus diesen Kantonen [129]) in dem Technikum aufzunehmen. Ähnlich soll die Regelung für die geplante Innerschweizer Hochschule in Luzern sein [130]). Auch für die bislang von Kanton Basel-Stadt getragene Universität Basel ist eine gemeinsame Trägerschaft durch beide Basel im Gespräch [131]) [132]).

[124]) AS 1964, S. 835

[125]) Vgl. auch Abkommen zwischen den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft zur Errichtung und zum Betrieb eines Technikums beider Basel in Muttenz, 23. Oktober 1962, Systematische Gesetzessammlung Basel-Landschaft 4, 667. Erwähnt sei ferner die Errichtung einer „Stiftung Interkantonale Försterschule Maienfeld", deren Zweck die Errichtung und der Betrieb einer Fachschule für Förster ist. Angeschlossen sind die Kantone Uri, Schwyz, beide Unterwalden, Glarus, Zug, Schaffhausen, beide Appenzell, St. Gallen, Graubünden, Thurgau, Tessin, ferner das Fürstentum Liechtenstein.

[126]) GS des Kantons St. Gallen Bd. 8, S. 565 (Stand 1. Juli 1973) und AS 1973, S. 235.

[127]) Interkantonale Vereinbarung vom 20. Mai 1970, GS St. Gallen, Neue Reihe Bd. 7, S. 100. Vgl. dazu auch NZZ vom 18. September 1973, S. 25. Beteiligt sind die Kantone Zürich, St. Gallen, Glarus und Schwyz.

[128]) Amtliche Sammlung der Gesetze und Verordnungen des Kantons Zug 20 (1973), S. 305.

[129]) Vertragskantone sind neben dem Sitzkanton Luzern: Uri, Schwyz, Unterwalden ob und nid der Wald, Zug, Wallis.

[130]) Vgl. NZZ vom 28. Mai 1973, S. 26. Rechtliche Grundlage hierfür ist das Zentralschweizer Hochschulkonkordat vom 16. Januar 1974 zwischen den Kantonen Luzern, Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Zug.

[131]) Vgl. NZZ vom 8. Juni 1973, S. 38

[132]) Erwähnt sei ferner das Abkommen über die Finanzierung der Schule für soziale und pädagogische Studien in Lausanne (Beitritt des Tessin durch Decreto-

Ein wesentliches Gebiet für die vertragliche Regelung zwischen den Kantonen ist auch die Arbeitsteilung und die Vereinheitlichung auf dem Gebiet des Bildungswesens. Bezüglich der Arbeitsteilung gibt es vor allem Abkommen in der welschen Schweiz, insbesondere ein Rahmenabkommen vom 3. Dezember 1960 [133]). Erwähnt sei fener die Vereinbarung über die Interkantonale Zentralstelle für Lehrmittelkoordination [134]).

Die wichtigste interkantonale Vereinbarung dürfte jedoch das sogenannte Schulkonkordat sein, das nach langjährigen Verhandlungen und Bemühungen im Juni 1971 zustande kam. Die wichtigsten Bestimmungen dieses Konkordats seien hier im Wortlaut wiedergegeben:

„Artikel 1

Die Konkordatskantone bilden eine interkantonale öffentlich-rechtliche Einrichtung zur Förderung des Schulwesens und zur Harmonisierung des entsprechenden kantonalen Rechts.

Artikel 2

Die Konkordatskantone verpflichten sich, ihre Schulgesetzgebung in den folgenden Punkten anzugleichen:

a) Das Schuleintrittsalter wird auf das vollendete 6. Altersjahr festgelegt. Stichtag ist der 30. Juni. Abweichungen im kantonalen Recht bis zu 4 Monaten vor und nach diesem Datum sind zulässig.

b) Die Schulpflicht für Knaben und Mädchen dauert bei mindestens 38 Schulwochen mindestens 9 Jahre.

c) die ordentliche Ausbildungszeit vom Eintritt in die Schulpflicht bis zur Maturitätsprüfung dauert mindestens 12, höchstens 13 Jahre.

d) Das Schuljahr beginnt zwischen Mitte August und Mitte Oktober.

Artikel 3

Die Konkordatskantone arbeiten zu Händen aller Kantone Empfehlungen aus, insbesondere für folgende Bereiche:

a) Rahmenlehrpläne;

b) gemeinsame Lehrmittel;

c) Sicherstellung des freien Übertritts zwischen gleichwertigen Schulen;

d) Übertritt in die aufgegliederten Oberstufen;

e) Anerkennung von Examensabschlüssen und Diplomen, die in gleichwertigen Ausbildungsgängen erworben wurden;

f) einheitliche Bezeichnung der gleichen Schulstufen und gleichen Schultypen;

g) gleichwertige Lehrausbildung.

Die Konferenz schweizerischer Lehrerorganisationen ist bei der Ausarbeitung dieser Empfehlungen anzuhören.

Artikel 4

Die Konkordatskantone arbeiten im Bereich der Bildungsplanung und -forschung sowie der Schulstatistik unter sich und mit dem Bund zusammen. Zu diesem Zweck werden:

a) für diese Zusammenarbeit notwendige Institutionen gefördert und unterstützt;

b) Richtlinien für jährliche oder periodische schweizerische Schulstatistiken ausgearbeitet."

Näheres zu diesem Konkordat wird unter unter 3.3.1 ausgeführt.

2.7 *Organe der Kooperation zwischen den Gliedstaaten*

Wie in vielen anderen Bundesstaaten gibt es auch in der Schweiz eine Reihe von „Ministerkonferenzen". Für das Bildungswesen ist dies die „Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren", die seit 1898 besteht. Sie hat sich mit verschiedenen Bereichen des Bildungswesens und der Koordination befaßt, faßt jedoch keine verbindlichen Beschlüsse [135]). Sie besitzt ein eigenes ständiges Sekretariat. Das erwähnte Schulkonkordat ist im Rahmen dieser Konferenz ausgearbeitet worden.

Neben der gesamtschweizerischen Konferenz der Erziehungsdirektoren gibt es regionale Konferenzen, insbesondere die Konferenz der Erziehungsdirektoren der welschen Schweiz [136]) und seit 1964 die nordwestschweizerische Erziehungsdirektorenkonferenz, die sich nunmehr auch ein ständiges Sekretariat geschaffen hat [137]), ferner die innerschweizerische [138]) und die ostschweizerische [139]) Erziehungsdirektorenkonferenz.

Ferner gibt es entsprechende Konferenzen von bestimmten für das Bildungswesen zuständigen Beamten unterhalb der Ebene der Departementsvorsteher sowie der Gymnasialdirektoren [140]). Erwähnt sei hier

legge vom 4. März 1974); ferner die Verwaltungsvereinbarung der Kantone Bern und Solothurn über die Errichtung und den Betrieb einer interkantonalen Regionalstelle für Schulpsychologie und Erziehungsberatung, Gesetze, Dekrete und Verordnungen des Kantons Bern 1973, S. 295.

[133]) Vgl. Botschaft des Bundesrates vom 19. Mai 1971, 351. 1971 I, S. 1551. Für die deutsche Schweiz vgl. das Schulabkommen zwischen den Kantonen Bern, Luzern, Freiburg, Solothurn, Basel-Stadt- Basel-Landschaft, Aargau, NZZ vom 1. Juni 1974, S. 27.

[134]) Beteiligt sind die Kantone Zürich, Bern, Luzern, Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Aargau, Graubünden. Text: Gesetze und Verordnungen des Kantons Solothurn Bd. 85 (1970—72), S. 1039.

[135]) Kloß, a. a. O. (Anm. 58), S. 84 f.; Schultze (ed.), a. a. O. (Anm. 1), Bd. 1, S. 740 f.

[136]) Kloß, a. a. O., S. 85

[137]) NZZ vom 31. Januar 1972, S. 21, und vom 4. Mai 1972, S. 26. Dazu gehören die Kantone Solothurn, Luzern, Aargau und beide Basel.

[138]) NZZ vom 1. Oktober 1971, S. 30

[139]) NZZ vom 15. Februar 1971, S. 17

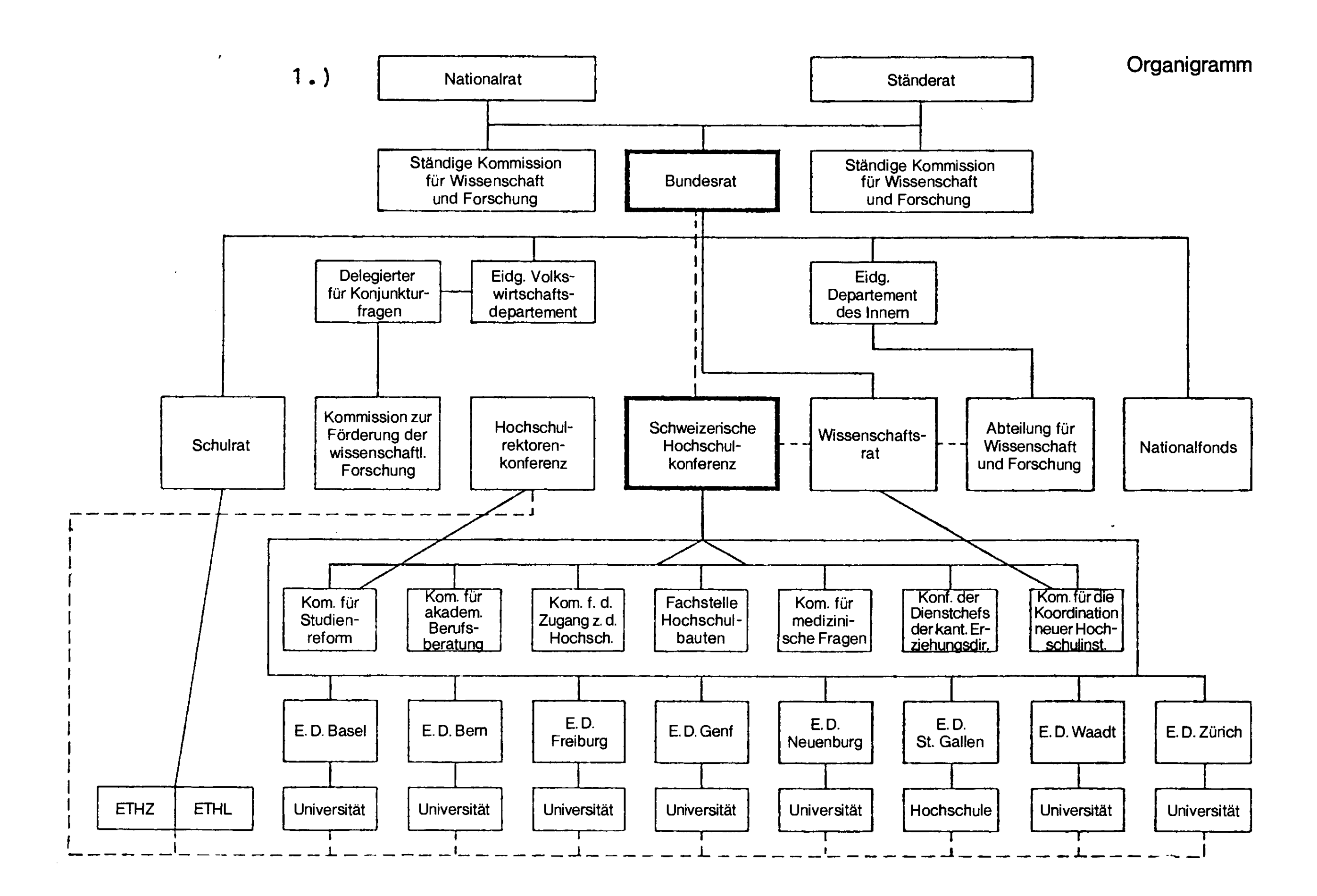
[140]) Kloß, a. a. O. (Anm. 58), S. 85, 87, Schultze (ed.), a. a. O. (Anm. 1), S. 741

die Interkantonale Stipendienbearbeiter-Kommission, die — freilich unverbindliche — Richtlinien für die kantonale Stipendienpraxis beschließt [141]). Für den Bereich der Bildungsforschung ist hier ferner die von der KKED gegründete „Koordinationsstelle für Bildungsforschung" in Aargau zu nennen [142]). Interkantonale Gremien sind auch die Leitungsorgane der oben erwähnten gemeinsamen Bildungseinrichtungen der Kantone [143]).

Erwähnung finden sollten in diesem Zusammenhang auch die (privatrechtlich organisierten) Verbände der Berufserzieher, die eine gewisse Bedeutung für die Koordination im Bildungswesen besitzen [144]).

2.8 Das Verhältnis von Bund-Gliedstaaten- und Zwischen-Gliedstaaten-Kooperation

Welche Aufgaben der Koordination und Kooperation in Gremien vorgenommen werden, in denen der Bund beteiligt ist und welche in rein interkantonalen Gremien, ist im einzelnen für die Schweiz schwer zu bestimmen. Das bereits angeschnittene Problem des Gremienpluralismus stellt sich natürlich verstärkt unter Berücksichtigung der Gremien des Bundes, der bund-kantonalen, interkantonalen und privaten Organisationen. Die zwei folgenden Übersichten sollen die wichtigsten wissenschaftspolitischen Gremien der Schweiz mit ihren Aufgaben und in ihrem Zusammenwirken noch einmal zusammenfassend darstellen [145]).



---

141) Vgl. dazu die Entscheidung des schweizerischen Bundesgerichts vom 20. Dezember 1972, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung 74 (1973), S. 374 ff.

142) Vgl. BBl. 1972 I, S. 414

143) Vgl. Anm. 124—134 mit dem dazugehörigen Text

144) Kloß, a. a. O. (Anm. 58), S. 87; Schultze (ed.), a. a. O. (Anm. 1), Bd. 1 Teil A, S. 792 f., 807 (mit einer Übersicht über die einzelnen Lehrerverbände)

145) 1. Schweizerische Hochschulkonferenz, Jahresbericht 1973, S. 78; 2. Schweizerischer Wissenschaftsrat, Zweiter Bericht über den Ausbau der schweizerischen Hochschulen, S. 17.

2. Organ	Funktion	Tätigkeitsweise	Tätigkeitsbereich
Wissenschaftsrat	oberstes Konsultativorgan des Bundesrates	beratend (Formulierung von Grundsatz- und / in beschränktem Umfang / von Einzelempfehlungen)	gesamter Bereich der Wissenschaftspolitik (Hochschul-, Forschungsförderungs-, Teile der Bildungspolitik)
Hochschulkonferenz	Koordinationsorgan der Hochschulträger	beratend und reglementierend (Verwirklichung der Zusammenarbeit unter den schweizerischen Hochschulen)	Hochschulpolitik
Erziehungsdirektorenkonferenz	Vereinigung der Erziehungsdirektoren aller schweizerischen Kantone	beratend	gesamter Bereich der Bildungspolitik
Hochschulrektorenkonferenz	Vereinigung der Rektoren (oder permanenter Vertreter) sämtlicher schweizerischer Hochschulen	beratend (Formulierung von Empfehlungen zu Fragen der Hochschulorganisation und der Studiengestaltung)	Hochschulpolitik (insbesondere Studienreform)
Stiftungsrat und Nationaler Forschungsrat des Nationalfonds	Organe der (privatrechtlichen) Stiftung „Schweizerischer Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung"	entscheidend (hauptsächlich Zusprache von Beiträgen verschiedener Art)	Forschungsförderung, Nachwuchsförderung
Abteilung für Wissenschaft und Forschung	Exekutivinstanz des Bundesrates	vobereitend und ausführend	Forschungsförderung, Hochschulwesen, allgemeines Bildungswesen

Diese Vielfalt der bildungspolitischen Gremien ist historisch gewachsen, doch sind Verbesserungen, Vereinfachungen in dieser Organisationsstruktur der Bildungspolitik sicherlich möglich und erwünscht [146]).

Zu dem Maß, in welchem die Koordination durch den Bund oder durch die Kantone und Hochschulen erfolgen sollte, sind folgende Ausführungen des Bundesrates in seiner Botschaft vom 19. Mai 1971 von Interesse [147]):

„Ein wichtiges Ziel der Hochschulförderung stellt die Verbesserung der Hochschulkoordination und -zusammenarbeit dar. Unter dieser Gesamt- und Daueraufgabe sind im wesentlichen die Bestrebungen der Hochschulen und der andern wissenschaftlichen Lehr- und Forschungsinstitutionen sowie ihrer Träger zu verstehen, die darauf abzielen, Planung, Ausbau und Betrieb durch Übereinkünfte aufeinander abzustimmen, Sonderaufgaben gemeinsam zu lösen und Strukturen und Methoden gegenseitig anzupassen. Daß das zentrale Anliegen der Koordination von den Hochschulen und ihren Trägern aufmerksam verfolgt wird, zeigt sich an verschiedenen interkantonalen und interuniversitären Maßnahmen der jüngsten Zeit. Wir verweisen insbesondere auf die intensive Hochschulzusammenarbeit unter den Kantonen der welschen Schweiz. Sie findet ihren Ausdruck in mehreren vertraglichen Regelungen, u. a. im Rahmenvertrag vom 3. Dezember 1969, auf Grund dessen keine welschschweizerische Universität mehr im Alleingang Ausbildung auf der Stufe des „3ème cycle" vermittelt. Wie die Hochschulkonferenz in ihrem Jahresbericht 1969 feststellt, haben die entsprechenden Anstrengungen in der deutschen Schweiz noch eher sporadischen Charakter. Was die Neugründungsvorhaben der Kantone Aargau, Luzern und Solothurn betrifft, erwähnen wir die von Hochschulkonferenz und Wissenschaftsrat vor

[146]) Vgl. die Übersicht in Schweizerischer Wissenschaftsrat, Zweiter Bericht über den Ausbau der schweizerischen Hochschulen, S. 15 ff.

[147]) BBl. 1971 II, S. 1551 f.

kurzem eigens eingesetzte gemeinsame Arbeitsgruppe (Vorsitz: Regierungsrat A. Schneider, Basel-Stadt); sie hat die Pläne für die neuen Hochschulen unter sämtlichen Gesichtspunkten, namentlich unter demjenigen ihrer Eingliederung in das System der bestehenden Universitäten abzuklären. Daneben verdienen die zur Zeit laufenden gesamtschweizerischen Bemühungen um die Angleichung der Studiengänge bzw. der Prüfungen sowie um ihre Gleichwertigkeit Beachtung. An diesen Arbeiten sind neben der Hochschulkonferenz u. a. die Schweizerische Hochschulrektorenkonferenz, die Medizinische Interfakultätskommission sowie weitere gesamtschweizerische Gremien der Fakultäten beteiligt.

Mit Sicherheit läßt sich voraussehen, daß der Weg der ausschließlich freiwilligen horizontalen Koordinierung auf die Dauer allein nicht genügen wird. Gemäß Artikel 1 Abatz 1 HFG ist der Bund zwar gehalten, die Zusammenarbeit der schweizerischen Hochschulen mit allen ihm zur Verfügung stehenden Mitteln zu unterstützen. Angesichts der kantonalen Autonomie auf dem Gebiete des Unterrichtswesens, der das HFG Rechnung trägt, sind die entsprechenden Befugnisse des Bundes allerdings recht beschränkt. Deshalb vermag er nur in besonderen Fällen auf die Fortentwicklung der Hochschulzusammenarbeit im Sinne einer vertikalen Koordination Einfluß zu nehmen.

Würdigt man die bisherigen Ergebnisse, so drängt sich die Feststellung auf, daß es der schweizerischen Hochschulpolitik trotz eines nicht ganz zureichenden Koordinationsinstrumentariums gelungen ist, einen vertretbaren Ausgleich zwischen der kantonalen Hochschulhoheit und den nationalen Interessen zu finden [148]). Die Tatsache, daß die schweizerischen Hochschulen aus ihrer vorherigen Vereinzelung heraus immer mehr zu einer echten Gemeinschaft zusammenwachsen, ist der Übereinstimmung aller interessierten Kreise in bezug auf das Integrationsziel der ‚Hochschule Schweiz' zu verdanken".

Sicherlich ist in der Schweiz die Kooperation und Koordination zwischen den Gliedstaaten als eine Alternative zu einem verstärkten Einfluß des Bundes gesehen worden. Das wurde besonders deutlich anläßlich der Behandlung eines Volksbegehrens, das eine Änderung der Bundesverfassung dahin gehend erstrebte, daß in der Verfassung wesentliche Elemente der Regelung des Schulwesens unmittelbar oder durch Erweiterung der Befugnisse des Bundes geregelt werden sollten. Die Initiative war in der Form einer allgemeinen Anregung gefaßt und hatte folgenden Wortlaut:

„Im Bestreben, allen Schweizer Bürgern — unter besonderer Rücksichtnahme auf die verschiedenen Sprachgebiete — eine den Erfordernissen entsprechende Ausbildung zu ermöglichen, werden die Bundesbehörden eingeladen, die Artikel 27 und 27bis BV in dem Sinne neu zu fassen:

[148]) Kritischer zu den bisherigen Ergebnissen der Koordination Deppeler, NZZ vom 16. April 1972, S. 33 f.

a) daß für die ganze Schweiz das Schuleintrittsalter, der Schuljahresbeginn und die Dauer der obligatorischen Schulpflicht einheitlich festgelegt werden;

b) daß der Bund die Forschung im Bildungswesen fördert und die Koordinationsbestrebungen der Kantone auf dem Gebiete des Schulwesens unterstützt;

c) daß der Bund, um Schulübertritte ohne Schwierigkeiten zu ermöglichen, in Zusammenarbeit mit den Kantonen, alles unternimmt, um die Lehr- und Studienpläne aller Schulstufen bis zur Maturität, den Übertritt von einer Stufe zur anderen, die Lehrmittel und die Ausbildung der Lehrer gegenseitig anzugleichen".

Der diesbezüglich vom Bundesrat an die Bundesversammlung gegebene Bericht empfahl den eidgenössischen Räten, die Initiative dem Volk mit dem Antrag auf Ablehnung vorzulegen [149]). Argument hierfür war einmal, daß die erstrebten Regelungen in einer umfassenderen Neuregelung der Bildungsartikel aufgehen müßten. Ein weiteres Argument war, daß die Ziele der Initiative weitgehend mit dem Schulkonkordat erreicht schienen und deshalb eine weitere Beschränkung der kantonalen Schulhoheit durch die Verfassung als unerwünscht angesehen wurde. Dazu heißt es in der Botschaft des Bundesrats [150]):

„Die Aufrechterhaltung der föderalistischen Struktur unseres Staates gebietet, daß die Kantone in Fragen, die wichtige regionale und lokale Aspekte aufweisen, selbst verantwortlich handeln können. Dazu zählen ganz besonders die Probleme des Bildungswesens; deshalb kommt der Schulhoheit der Kantone eine große staatspolitische Bedeutung zu. Der Bund hat somit auf eigene Interventionen zu verzichten, solange und soweit die Kantone selber in der Lage sind, die sich stellenden Aufgaben befriedigend zu lösen. Nach geltendem Recht liegt die Verantwortung für die Schulkoordination bei den Kantonen. Mit dem zustande gekommenen Konkordat steht ihnen nun ein Instrument zur Verfügung, das es gestattet, die Anliegen der Initiative unter Wahrung der kantonalen Schulhoheit weitgehend zu verwirklichen."

In diesen Ausführungen kommt ein in der Schweizer Lehre zum Föderalismus immer wieder erwähnter Grundsatz zum Tragen, nämlich das föderalistische Subsidiaritätsprinzip [151]).

Auf der anderen Seite muß in diesem Zusammenhang erwähnt werden, daß die Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren bei der Frage der Bekämpfung des Numerus clausus dem Eingreifen des Bundes durch finanzielle Anreize [152]) den Vorzug vor einer rein interkantonalen Regelung durch Kon-

[149]) Botschaft des Bundesrates vom 27. September 1971, BBl. 1971 II, S. 1001 ff.

[150]) Ebenda, S. 1013

[151]) Vgl. dazu Deppeler, a. a. O. (Anm. 68) S. 243 ff.; Loretan, a. a. O. (Anm. 7), S. 4

[152]) Zur entsprechenden Revision des Hochschulförderungsgesetzes siehe unten 3.3.2.6.

kordat gegeben hat. Die Lösung des Problems durch ein eidgenössisches Gesetz sei dem „schwierigen Verhandlungsweg" zu einem Konkordat vorzuziehen [153]).

2.9 *Wirkungen der auswärtigen Gewalt auf die bundesstaatliche Kompetenzverteilung*

Nach Art. 8 der Bundesverfassung steht dem Bund allein das Recht zu, Staatsverträge, namentlich Zoll- und Handelsverträge, mit dem Auslande einzugehen. Eine völkerrechtliche Vertragsschließungsbefugnis wird den Kantonen in Artikel 9 nur als Ausnahme gewährt. Diese Bestimmungen werden überwiegend so ausgelegt, daß der Bund auch für den Abschluß von Verträgen auf Gebieten zuständig ist, für die den Kantonen die Gesetzgebungsbefugnis zusteht. Mit der völkerrechtlichen Verbindlichkeit wird der Vertrag auch innerstaatlich verbindlich, ohne daß eine Mitwirkung der kantonalen Rechtssetzungsinstanzen erforderlich ist. Auf diese Weise ist eine Überspielung der bundesstaatlichen Kompetenzordnung durch den Abschluß völkerrechtlicher Verträge möglich. Solche Fälle sind allerdings in der Verfassungspraxis der Schweiz kaum zu finden. Politisch wird auf die Belange der Kantone im internationalen Verkehr durch die Schweizer Eidgenossenschaft Rücksicht genommen [154]). Infolgedessen hat sich die Eidgenossenschaft des Abschlusses von Abkommen im kulturellen Bereich weitgehend enthalten. Sie hat bislang keine allgemeinen Kulturabkommen, sondern nur Vereinbarungen über beschränkte Sachbereiche kultureller Art geschlossen. Ein institutionalisiertes Verfahren zur Konsultation der Kantone vor Abschluß von Verträgen, die ihren Zuständigkeitsbereich betreffen, besteht nicht, jedoch immt der Bund offenbar bei wichtigeren Abkommen dieser Art vor Abschluß mit den Kantonen Fühlung.

3 Die Regelung einzelner Sachfragen

3.1 *Die Vorbereitung der Entscheidungen (Bildungsplanung)*

3.1.1 *Vorschriften und Abkommen über Bildungsplanung*

Die schweizerische Verfassung erwähnt die Bildungsplanung nicht ausdrücklich. Vielmehr wird die Planung als ein Annex der sachlichen Regelungsbefugnis angesehen. Allerdings gibt es im Rahmen der Bestrebungen um die Totalrevision der Bundesverfassung Erwägungen über die Aufnahme besonderer Regelungen für die Planung, auch für die Bildungsplanung [155]). Jedoch hat sich die überwiegende Mehrzahl der Stimmen gegen besondere Vorschriften über die Planung in der Verfassung ausgesprochen [156]); im wesentlichen mit der Begründung, Planung gehöre zu den selbstverständlichen Aufgaben der Instanzen, die Entscheidungen zu treffen hätten. Nur wenige Stimmen sprachen sich für besondere Vorschriften über die Planung [157]), auch besondere Planungsorgane aus [158]). Einige Stimmen forderten eine Kompetenz des Bundes zum Ausbau der für die Planung notwendigen Statistik [159]).

In dem Konkordat über Schulkoordination [160]) befaßt sich eine Bestimmung (Art. 4) mit Bildungsplanung und -forschung. Sie sieht eine Zusammenarbeit der Kantone untereinander und mit dem Bund vor. Über die Durchführung der Bestimmung ist dem Verfasser noch nichts bekannt.

Ausdrückliche Vorschriften des Bundes über die Planungen bestehen, soweit ersichtlich, nur für den tertiären Bereich. Die ursprüngliche Fassung des Bundesgesetzes über die Hochschulförderung vom 28. Juni 1968 erwähnte die Planung allerdings nur in den Schlußbestimmungen, und zwar in Artikel 23, der Vorschriften über die von den Hochschulkantonen zu erlassenden Einführungsbestimmungen zum Hochschulförderungsgesetz [161]) enthält. Es heißt in Artikel 23 Abs. 2:

> „Die Einführungserlasse müssen Vorschriften enthalten über:
>
> a. Planung und Vorbereitung des weiteren Ausbaus der Hochschule, auch mit Bezug auf die Struktur- und Studienreform, insbesondere über die dafür zuständigen Organe, das zu befolgende Verfahren und allenfalls über eine besondere Zweckbestimmung der Grundbeiträge;
>
> . . ."

Sachlich zum Bereich der Planung gehört auch Artikel 15 HFG, der sich mit der Feststellung des Finanzbedarfs für zukünftige Beitragsperioden beschäftigt. Dazu muß angemerkt werden, daß die auf Grund des Hochschulförderungsgesetzes zu leistenden Bundesbeiträge in ihrer Gesamtsumme stets für mehrere Jahre vom Bundesparlament durch sog. allgemein verbindlichen Bundesbeschluß festgelegt werden (Artikel 14 Abs. 1 HFG).

---

[153]) NZZ vom 19. März 1971, S. 38

[154]) Vgl. zu diesem Thema Burckhardt, a.a.O. (Anm. 9), S. 90 f., und Aubert, a.a.O. (Anm. 10), Bd. 1, S. 256 ff., insbes. S. 258 f.

[155]) Vgl. Ziff. 4.2. des Fragebogens, Antworten, a. a. O. (Anm. 5), Bd. I, S. 22

[156]) Zürich, Antworten, a. a. O., Bd. I, S. 91; Bern, ebenda, Bd. I, S. 130; Nidwalden, ebenda, Bd. I, S. 281; Glarus, ebenda, Bd. I, S. 309; Appenzell-I. Rh., ebenda, Bd. I, S. 660; St. Gallen, ebenda, Bd. I, S. 763; Thurgau, ebenda, Bd. I, S. 836; Wallis, ebenda, Bd. I, S. 935; Neuenburg, ebenda, Bd. I, S. 948; Vorwort des Schweizerischen Handels- und Industrievereins, ebenda, Bd. IV, S. 74; Schweizerische Gemeinnützige Gesellschaft, ebenda, Bd. IV, S. 170

[157]) Zug, ebenda, Bd. I, S. 389 f.; Konservativ-christlich-soziale Partei, ebenda, Bd. II, S. 118 f.; Partei der Arbeit, ebenda, Bd. II, S. 328

[158]) Zug, a. a. O.; Solothurn, ebenda, Bd. I, S. 524; Evangelische Volkspartei, ebenda, Bd. II, S. 291

[159]) Sozialdemokratische Partei, ebenda, Bd. II, S. 198; Universität Neuenburg, ebenda, Bd. III, S. 608

[160]) Siehe oben 2.6

[161]) Das vom Eidgenössischen Departement des Innern ausgearbeitete Muster eines kantonalen Einführungserlasses zum HFG enthält eine Reihe von Verfahrensvorschriften über die Planung.

Artikel 15 lautet:

„(1) Die Hochschulkantone und die beitragsberechtigten Institutionen haben der schweizerischen Hochschulkonferenz (Artikel 19) spätestens eineinhalb Jahre vor Ablauf der Beitragsperiode in einer Übersicht ihren Finanzbedarf für die nächste Beitragsperiode bekanntzugeben.

(2) Die Hochschulkonferenz prüft die Übersichten unter dem Gesichtspunkt einer sinnvollen Zusammenarbeit der Hochschulen und der beitragsberechtigten Institutionen und teilt dem schweizerischen Wissenschaftsrat zu Händen des Eidgenössischen Departements des Innern den voraussichtlichen finanziellen Gesamtbedarf der Hochschulkantone und der beitragsberechtigten Institutionen für die nächste Beitragsperiode mit."

In der Vollziehungsverordnung des Bundesrates wird dann diesbezüglich der Begriff des Plans eingeführt. Es heißt dort:

„Artikel 33

(1) Die Hochschulkantone und beitragsberechtigten Institutionen errechnen ihren Finanzbedarf im Sinne von Artikel 15 des Gesetzes aufgrund eines R i c h t p l a n s , der für die Dauer der jeweiligen Beitragsperiode aufgestellt wird und jährlich neu zu überprüfen ist [162]).

(2) Der Richtplan gewährt eine Übersicht über die Betriebsausgaben, die Investitionen und den Mehrbedarf an Lehr- und Forschungspersonal, mit denen während der nächsten Beitragsperiode voraussichtlich zu rechnen ist.

(3) Nach Anhörung der Hochschulkonferenz und des Wissenschaftsrates erläßt das Eidgenössische Departement des Innern die erforderlichen Weisungen.

Artikel 34

(1) Der Finanzbedarf für die nächste Beitragsperiode ist der Hochschulkonferenz in der Weise mitzuteilen, daß neben den Gesamtzahlen die voraussichtlichen Aufwendungen für den Betrieb, aufgeteilt nach Jahren, und diejenigen für die einzelnen Sachinvestitionen ersichtlich sind.

(2) Die Hochschulkonferenz erstattet dem Wissenschaftsrat über den voraussichtlichen finanziellen Gesamtbedarf so rechtzeitig Bericht, daß es diesem möglich ist, die entsprechenden Angaben mit seiner Stellungnahme bis spätestens am 1. Dezember des zweitletzten Jahres der Beitragsperiode dem Eidgenössischen Departement des Innern zu unterbreiten."

Wenn in Artikel 33 der Vollziehungsverordnung von Weisungen des Eidgenössischen Departements des Innern die Rede ist, so beziehen sich diese wohl auf Form und Gestaltung des Richtplans. Diese etwas sporadische und indirekte Regelung der Hochschulplanung im Hochschulförderungsgesetz wurde als ungenügend empfunden. Deshalb wurde durch Bundesgesetz vom 17. Dezember 1971 ein neuer Abschnitt VIbis in das Hochschulförderungsgesetz eingefügt. Er trägt die Überschrift: „Koordination und Beratung auf dem Gebiete der Hochschulplanung" und besteht aus einem einzigen Artikel 19bis, welcher lautet:

„(1) Der Bund sichert in Zusammenarbeit mit den Hochschulkantonen und den beitragsberechtigten Institutionen die Koordination unter den verschiedenen Hochschulplanungen des Landes, einschließlich derjenigen der bundeseigenen Hochschulen, und sorgt für eine angemessene Beratung der Hochschulträger auf dem Gebiet der Hochschulplanung und des Hochschulbaus.

(2) Der Bund fördert insbesondere alle Maßnahmen, die dazu beitragen, daß jeder Schweizer oder niedergelassene Ausländer, der die Voraussetzungen für eine Immatrikulation erfüllt, das Studium seiner Wahl ohne Behinderung durch rechtliche oder tatsächliche Zulassungsbeschränkungen an einer schweizerischen Hochschule beginnen und abschließen kann."

Diese Änderung wird in einer Botschaft des Bundesrates vom 19. Mai 1971 ausführlich begründet. Es heißt dort [163]):

„Die jüngsten Entwicklungen im Hochschulbereich machen deutlich, daß zwischen dem quantitativen Wachstum und den Strukturen und Methoden Wechselwirkungen bestehen. Es ist unerläßlich, diese Zusammenhänge näher zu kennen, sollen hochschulpolitische Fehlentscheidungen vermieden werden. Dazu bedarf die Hochschulpolitik neuer Mittel und Maßstäbe: Insbesondere benötigt sie ein Instrumentarium, das ihr wissenschaftlich gesicherte, interdisziplinär erarbeitete Grundlagen, u. a. objektive Prognosen, zur Verfügung stellt. Die Vorausschau, eine möglichst weite und umfassende Betrachtungsweise sowie eine laufende Anpassung an neue Daten und Erkenntnisse sind Voraussetzungen jeder Planung.

So wie die Hochschulpolitik einen Teil der allgemeinen Bildungspolitik darstellt, hat sich die Hochschulplanung ihrerseits in den größeren Rahmen der Bildungsplanung einzuordnen. Die oberste Aufgabe der Hochschulplanung liegt in der Anwendung der Postulate der maßgeblichen allgemeinen Bildungskonzeption auf die Hochschulverhältnisse. Mit der Umschreibung der universitären Bildungsziele steht die weitere quantitative Entwicklung der Hochschulen in enger Verbindung. So bestimmen die in den einzelnen Studienrichtungen zu erwartenden Studentenzahlen sowie das zu wählende Unterrichts- und Forschungsangebot die Planung im Bereich der Strukturen, des Bauwesens und des Lehr- und Forschungspersonals. Dabei hat die Bauplanung im besonderen auf die Gesichtspunkte der Raumordnung und der regionalen Entwicklung Rücksicht zu nehmen. Der Finanzplanung obliegt es schließlich, die Höhe und die zeitliche Verteilung der für die Erfüllung der Planziele erforderlichen Hochschulausgaben zu bestimmen. Angesichts der vielen von ihr berührten Sachgebiete stellt die Hoch-

[162]) Hervorhebung vom Verfasser.

[163]) BBl. 1971 I, S. 1560 f.

schulplanung eine außerordentlich komplexe Aufgabe dar, die nur bei enger Zusammenarbeit unter den verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen und den zuständigen Behörden und Organen bewältigt werden kann. In unserem Bundesstaat ist es unbedingt notwendig, daß sich die einzelnen Hochschulen, die Kantone als Hochschulträger, die gesamtschweizerischen Konsultativorgane sowie der Bund als Subventionsgeber entsprechend den Mitteln, über die sie verfügen, in die Aufgabe teilen. Hierin liegt ein wichtiges Tätigkeitsfeld der Hochschulkoordination und des kooperativen Föderalismus, das in Zukunft alle Aufmerksamkeit verdient. Ein erfolgreiches Zusammenwirken hängt von der Vergleichbarkeit der Grundlagen und Ziele der einzelnen Hochschulplanungen ab, was eine Gemeinsamkeit der Ansichten aller beteiligten Kreise und Instanzen in bezug auf die Leitvorstellungen voraussetzt. Mit Genugtuung stellen wir fest, daß dieser Prozeß der gegenseitigen Abstimmung in Gang gekommen ist. Der Bund muß in Anerkennung der großen Bedeutung der Hochschulplanung seinerseits den ihm zukommenden Beitrag auf diesem Gebiet leisten. Aus diesem Grunde schlagen wir ihnen vor, dem Bund die Möglichkeit zu verschaffen, unter den verschiedenen Hochschulplanungen des Landes zu koordinieren und den Kantonen die unerläßliche Hilfe und Beratung zukommen zu lassen."

Ferner wird ausgeführt [164]):

„Artikel 19bis unseres Entwurfs umschreibt den Beitrag, den der Bund hinfort auf dem Gebiet der Hochschulplanung erbringen soll, und grenzt den Bereich ab, in dem er dafür Verantwortungen übernimmt. Absatz 1 der Vorschrift unterscheidet zwei Formen seines Handelns: Koordination und Beratung. Die vorgeschlagene Regelung geht davon aus, daß die Zuständigkeit für die Bestimmung der Ziele und Methoden der Hochschulplanung grundsätzlich nach wie vor bei den Hochschulträgern liegt.

Was die Koordination betrifft, ist es wie bisher die Hochschulkonferenz, der aufgrund von Artikel 19 Absatz 3 im wesentlichen die Aufgabe der gegenseitigen Abstimmung der einzelnen Hochschulplanungen übertragen ist; sie wird sich dabei auf die gemäß Artikel 18 Absatz 3 Buchstabe a und c des HFG vom Wissenschaftsrat aufzustellenden Richtlinien und Empfehlungen stützen können. Der Bund hat nach der neuen Bestimmung die Aufgabe, die Koordination zu sichern, wobei er sich bemühen wird, in Zusammenarbeit mit den Hochschulkantonen und den beitragsberechtigten Institutionen in nationalem Interesse liegende Lösungen zu entwickeln.

Im Rahmen der Beratung auf dem Gebiet der Hochschulplanung und des Hochschulbaus stellt der Bund den Beitragsempfängern, die seine Hilfe benötigen, die Dienste seiner Verwaltung und seiner Hochschulen zur Verfügung. Seine beratende Tätigkeit kann verschiedene Formen annehmen, wie zum Beispiel den Aufbau von Dokumentationen, die Abgabe von Informationen, die Aufarbeitung von grundsätzlichen Empfehlungen, die Unterstützung im Einzelfall, die Vermittlung von wissenschaftlichen Grundlagen, die Erteilung von Forschungs- und Expertenaufträgen, die stellvertretende Übernahme von Planungsaufgaben sowie auf Wunsch die Mitwirkung in Planungs- und Koordinationsgremien.

Um die beschriebenen beratenden Funktionen im Dienste des schweizerischen Hochschulwesens wirksam ausüben zu können, wird der Bund eine im Einvernehmen mit den Konsultativorganen aufzubauende organisatorische Basis zu schaffen haben, deren Struktur und Arbeitsweise noch gefunden werden müssen. Dabei steht fest, daß jede Mitwirkung bei der Hochschulplanung den bisherigen politischen Erfahrungen Rechnung tragen muß. Dieses Erfordernis legt es nahe, eine möglichst einfache Lösung in enger Verbindung mit den heute vorhandenen Instanzen zu verwirklichen und gegebenenfalls deren Apparat nach den Bedürfnissen zu ergänzen.

Ein Hauptziel jeder Hochschulplanung liegt in der Sicherung eines Angebots an Studienplätzen, das der zu erwartenden Nachfrage entspricht. Durch Artikel 19bis Absatz 2 soll der Bund ermächtigt werden, sämtliche Maßnahmen zu fördern, die geeignet sind, Zulassungsbeschränkungen zu verhindern und abzubauen. Zu diesen Maßnahmen gehören beispielsweise die Verbesserung der Hochschulstatistik, die Analyse der heutigen und der zukünftigen Aufnahmekapazitäten unserer Universitäten, Untersuchungen über den Akademikerbedarf unserer Volkswirtschaft sowie Prognosen über die Entwicklung der Studentenzahlen ..."

Stärker als bisher sollte der Entwurf der Neufassung des Hochschulförderungsgesetzes für die Zeit nach 1974 [165]) die Planung betonen und regeln. Gefördert soll danach nur noch werden, was in den vom Hochschulrat (bisher: Hochschulkonferenz) genehmigten Rahmenplänen vorgesehen ist. Diese würden auf der Hochschulplanung der Kantone beruhen, welche aber ihrerseits die vom Bundesrat festgelegte „langfristige Konzeption der Hochschulentwicklung" zu beachten hätte. Zu diesem Entwurf führt der Bundesrat in seiner Botschaft vom 21. Dezember 1973 aus [166]):

„Planung ist Entscheidungshilfe. Bei der Ausarbeitung des Modells der Hochschulplanung für den Vorentwurf war dieser Funktion des Planens, der verfassungsrechtlichen Lage auf dem Gebiet des Hochschulwesens sowie dem Grundsatz des kooperativen Föderalismus Rechnung zu tragen. Deshalb drängte sich als einzig mögliche Lösung eine gemeinsame Hochschulplanung der Kantone und des Bundes auf, die sich auf einen Konsens der Partner innerhalb der vorgesehenen nationalen hochschulpolitischen Organe stützen muß.

---

[164]) Ebenda, S. 1565 f.

[165]) Siehe oben

[166]) BBl. 1974 I, S. 148 f.

Der Prozeß der gemeinsamen Hochschulplanung hätte zur Aufgabe, diese Gegebenheiten so miteinander in Beziehung zu bringen, daß sich daraus die im hochschulpolitischen Interesse des Landes liegenden Optionen ableiten und zwei mittelfristige Rahmenpläne, einer für die Betriebsausgaben, der andere für die Investitionen, aufstellen ließen. Die Rahmenpläne hätten demzufolge das Ergebnis einer als Daueraufgabe zu verstehenden Konfrontation der einzelnen Hochschulplanungen mit den nationalen Ausbaubedürfnissen und den verfügbaren Mitteln dargestellt. Sie sollten einerseits der Finanzplanung der Kantone und des Bundes sowie der Aufstellung ihrer Voranschläge, andererseits der Vorausberechnung der einzelnen Bundesbeiträge dienen. Auf Grund der Verfassungslage konnte ihnen freilich insofern keine Rechtsverbindlichkeit zukommen, als es nach wie vor die zuständigen kantonalen und eidgenössischen Behörden gewesen wären, die durch ihre Kredit- und Budgetbeschlüsse über die entsprechenden Sachfragen entschieden hätten; allerdings war den Rahmenplänen eine gewisse indirekte Verbindlichkeit zugedacht, indem grundsätzlich nur die in ihnen enthaltenen Vorhaben und Ausgaben subventionierbar waren."

3.1.2 Die Planungsbeteiligten

Aus den vorstehend zitierten Bestimmungen und Erläuterungen zur gegenwärtigen Rechtslage läßt sich zunächst der Grundsatz herleiten, daß die Hochschulplanung eine Sache der jeweiligen Hochschulträger (siehe oben) ist. Die Mitwirkung des Bundes an den Planungen anderer Hochschulträger erstreckt sich hierbei auf drei Bereiche: die Koordination der Planung, die Beratung bezüglich der Planung und die Finanzplanung. Was die Koordinationsbefugnis des Bundes angeht, ergibt sich diese zunächst aus der neuen Fassung des Art. 19bis des Hochschulförderungsgesetzes. Die Mitwirkung des Bundes an der Koordination ergab sich aber bereits vorher daraus, daß die Abstimmung planungsrelevanter Entscheidungen jedenfalls teilweise in dem Rahmen der Hochschulkonferenz erfolgen konnte, an der der Bund beteiligt ist. Die Beratungsaufgabe des Bundes ergibt sich aus der neuen Fassung des Hochschulförderungsgesetzes. Sie wird in der Regierungsbegründung recht weit ausgelegt, sie soll bis zur stellvertretenden Übernahme von Planungen führen können. Was schließlich die Finanzplanung angeht, so ist Ausgangspunkt zwar die Planung der Hochschulträger. Jedoch wird diese durch die Hochschulkonferenz überprüft, an der der Bund, die Hochschulkantone und andere Institutionen beteiligt sind (siehe oben), und schließlich die Gesamtsumme der Förderungsbeiträge vom Bund (Bundesparlament) festgelegt. Das gibt dem Bund zwar kein formelles Mitspracherecht in der für eine bestimmte Hochschule schließlich im einzelnen relevanten Ausgabenplanung, gibt ihm jedoch ein nicht zu übersehendes Gewicht bei dem Zustandekommen der Vorentscheidungen.

Ebenso haben die einzelnen Kantone kein eigentliches Mitbestimmungsrecht bezüglich der Planungsentscheidungen anderer Kantone, jedoch erfolgt die Entscheidung über die Veranschlagung des Förderungsbedarfs durch den Bund in einem multilateralen Verfahren, so daß hier jedenfalls politisch ein Element der Multilateralität vorhanden ist.

Es sei aber nochmals hervorgehoben, daß die Entscheidungen der Hochschulkonferenz über den Finanzbedarf weder für den Bund noch für die beteiligten Kantone formell verbindlich sind.

Eine Mitwirkung des Bundes an Planungen im Primar- und Sekundarbereich und im Bereich der Weiterbildung läßt sich noch nicht feststellen. Durch die Übernahme wichtiger Funktionen auf dem Gebiet der Schulstatistik [167]) dürfte dem Bund hier aber in Zukunft eine verstärkte Rolle zufallen.

Im Bereich der Berufsbildung ist die Planung als Folge der Regelungskompetenz Sache des Bundes. Über eine Beteiligung der Kantone in diesem Bereich ist dem Verfasser Näheres nicht bekannt. Ansatzpunkt für eine solche Beteiligung könnte Artikel 50 Abs. 3 des Berufsbildungsgesetzes sein, wonach die Kantone — ebenso wie die Berufsverbände und die Fachverbände der Berufsbildung — vor Erlaß von Ausführungsbestimmungen, Ausbildungsreglementen, Lehrplänen und Anordnungen von allgemeiner Tragweite durch die zuständigen Bundesbehörden zu hören sind.

3.1.3 Die Sammlung von Planungsunterlagen

Die schweizerische Bundesverfassung enthält keine ausdrückliche Bestimmung, die dem Bund eine allgemeine Kompetenz für Statistik zuerteilen würde. Dennoch geht das Bundesgesetz betreffend die amtlichen statistischen Aufnahmen in der Schweiz vom 23. Juli 1870 von einer recht allgemeinen Bundeskompetenz aus. Es heißt in Artikel 1 dieses Gesetzes:

> „(1) Amtliche statistische Aufnahmen und Zählungen, welche sich auf die ganze Schweiz erstrecken und in gewissen Perioden wiederkehren sollen, können nur durch den Beschluß der Bundesversammlung angeordnet werden.
>
> (2) Sofern dagegen eine aufzunehmende statistische Erhebung nur eine einmalige ist, oder eine solche, zu welcher das Material nicht neu gesammelt werden muß, steht die Anordnung derselben in der Befugnis des Bundesrats."

Artikel 2 lautet dann:

> „In dem einen wie in dem anderen Falle sind die Kantonsbehörden verpflichtet, der vollziehenden Bundesbehörde innert der festgesetzten Termine die verlangten formulargemäßen Angaben verifiziert zugehen zu lassen".

Für die Frage der Planungsunterlagen im Bildungswesen ist vor allem das neue Bundesgesetz über Schulstatistik zu erwähnen [168]):

> „Artikel 1
>
> Es werden in der Schweiz regelmäßig schulstatistische Erhebungen durchgeführt.

---

[167]) Siehe oben

[168]) Siehe oben

Artikel 2

(1) Der Bundesrat bestimmt, welche Kategorien des schweizerischen Schulwesens ... statistisch erfaßt werden sollen; ferner bestimmt er Art und Periodizität der einzelnen Erhebungen.

(2) Die Befragten sowie die Organe des Schulwesens sind verpflichtet, bei den in Absatz 1 aufgeführten Erhebungen mitzuwirken und wahrheitsgetreue Angaben zu liefern."

Auch für den Hochschulbereich gibt es eine Reihe Bestimmungen über Datenerhebung. Hier ist zunächst zu erwähnen Artikel 20 des Hochschulförderungsgesetzes, der die Informationspflichten der Beitragsempfänger umschreibt. Die Bestimmung lautet:

„(1) Die Beitragsempfänger berichten durch Vermittlung der Hochschulkonferenz dem Bunde jährlich über ihre Tätigkeit, über die Verwendung der Beiträge und über ihre Entwicklungspläne, inbegriffen die Struktur- und Studienreformpläne und deren Verwirklichung.

(2) Die Hochschulkantone, der schweizerische Schulrat und die beitragsberechtigten Institutionen geben der Hochschulkonferenz von allen Ausbauplänen Kenntnis.

(3) Die Hochschulkantone und die beitragsberechtigten Institutionen haben dem Bund direkt oder durch Vermittlung der Hochschulkonferenz alle Angaben zu liefern, die er für die Durchführung dieses Gesetzes oder für statistische Zwecke benötigt.

(4) Vorbehalten bleiben die besonderen Informationspflichten der Hochschulkantone und der beitragsberechtigten Institutionen im Zusammenhang mit der Feststellung des Finanzbedarfs (Artikel 15)."

Weitere diesbezügliche Pflichten werden den Kantonen in Artikel 23 Abs. 2 auferlegt, der den Inhalt der sogenannten Einführungserlasse regelt. Diese Erlasse müssen Vorschriften enthalten über:

„c. die durch dieses Gesetz verlangte Berichterstattung an die Bundesbehörden und die der Hochschulkonferenz laufend mitzuteilenden Vorhaben und Anordnungen;

d. die Durchführung der vom Bunde verlangten statistischen Erhebungen und die mit deren Vollzug betrauten Instanzen."

Weitere Vorschriften enthält die Vollziehungsverordnung. Artikel 46 der Verordnung regelt Fragen der Hochschulstatistik:

„Das Eidgenössische Departement des Innern erläßt Weisungen über Inhalt, Form und Erhebungen der statistischen Angaben, welche die Beitragsempfänger dem Bund für die Durchführung einer gesamtschweizerischen Hochschulstatistik mitzuteilen haben."

Ein besonderer Fall ist die Ermittlung der Studentenzahlen, die für die Berechnung der auf die laufenden Kosten zu gewährenden Beiträge des Bundes wesentlich sind. Dazu heißt es in Artikel 11 der Vollziehungsverordnung:

„Das Eidgenössische Departement des Innern erläßt Weisungen über das Vorgehen bei der Ermittlung der gemäß den Artikeln 8 und 9 maßgeblichen Studentenzahlen."

In dem vom Eidgenössischen Departement des Innern ausgearbeiteten Muster eines kantonalen Einführungserlasses zum Hochschulförderungsgesetz sind über die dem Bund zu liefernden Unterlagen folgende Bestimmungen enthalten:

„Artikel 5

Jährliche Berichterstattung

1 Die jährliche Berichterstattung im Sinne von Artikel 20, Absatz 1, des Bundesgesetzes obliegt dem (Regierungsrat, Erziehungsdepartement).

2 Die Berichte geben Auskunft über

a) die Revision der Hochschulgesetze, insbesondere über darin geregelte Veränderungen in der Organisation der Hochschule, der Fakultäten (Abteilungen) und der Institute (ev.: in der Organisation der besonderen beitragsberechtigten Institution);

b) mittel- und langfristige Richtpläne;

c) Änderungen von Zulassungsbestimmungen und Prüfungsreglementen;

d) neue Studienpläne sowie ihre Änderung;

e) wesentliche Maßnahmen in der Forschungstätigkeit der Hochschulinstitute (ev.: der besonderen beitragsberechtigten Institution);

f) die Zusammenarbeit mit anderen Hochschulen auf den Gebieten der Ausbildung und der Forschung;

g) die Hochschulausgaben, insbesondere die Verwendung der Grundbeiträge;

h) den Stand der Arbeiten an den beitragsberechtigten Sachinvestitionen.

Artikel 6

Laufende Mitteilungen

1 Das Erziehungsdepartement gibt der Hochschulkonferenz Kenntnis von Entwürfen für

a) die Revision der kantonalen Hochschulgesetzgebung;

b) die Aufstellung und Änderung von mittel- und langfristigen Richtplänen;

c) die Änderung von Zulassungsbestimmungen und Prüfungsreglementen;

d) die Neuschaffung und Änderung von Studienplänen.

2 Das Erziehungsdepartement orientiert im übrigen die Hochschulkonferenz laufend über Vorhaben wie

a) die beabsichtigte Errichtung, Zweckänderung oder Erweiterung von Instituten;

b) die geplante Neuerrichtung von Professuren, die den Charakter fester Lehrstellen haben;

c) den geplanten Ausbau der Nach-Diplom- und Nach-Doktorats-Ausbildung.

3 Die Orientierungspflicht entfällt, soweit solche Vorhaben bereits aus den Richtplänen ersichtlich sind.

4 Im Hinblick auf eine Revision der Studienpläne oder der Prüfungsreglemente nehmen die Fakultäten (Abteilungen) vorgängig der Orientierung gemäß Absatz 1 direkten Kontakt mit den entsprechenden Fakultäten (Abteilungen) der anderen schweizerischen Hochschulen auf; (ev.: sie berichten darüber der Behörde, welche Studienpläne und Prüfungsreglemente zu genehmigen hat).

III. Statistische Erhebungen

Artikel 7

1 Für die Durchführung der vom Eidgenössischen Departement des Innern zu regelnden statistischen Erhebungen sind verantwortlich:

a) für die Studenten-, Studienanfänger- und Dozentenstatistik: das (Rektorat, Präsidium der Hochschule, Präsidium des Universitätsrates usw.);

b) für die Examensstatistik und für alle anderen Erhebungen: das Erziehungsdepartement in Verbindung mit dem (Rektorat, Präsidium der Hochschule usw.).

2 Durch Beschluß des Regierungsrates können andere als die in Absatz 1 genannten Behörden oder Amtsstellen zur Sammlung und Auswertung des statistischen Materials beigezogen werden."

Eine Vorschrift über bestimmte statistische Mitteilungen findet sich auch in Artikel 57 des Berufsbildungsgesetzes.

3.1.4 Der Weg zum Verbindlichwerden der Planungsentscheidungen

Es wurde bereits betont, daß die eigentlichen Planungsentscheidungen weitgehend Sache der Träger der einzelnen Bildungseinrichtungen sind. Auch im Hochschulbereich führt die kooperative und multilaterale Vorbereitung der Entscheidungen nicht zu verbindlichen Beschlüssen der einzelnen Gremien. Die letzte Entscheidung bleibt dem Träger der Bildungseinrichtungen beziehungsweise dem Bunde bezüglich der zu gewährenden finanziellen Mittel vorbehalten. Die in der Vorbereitungsphase gefaßten Beschlüsse wirken also nur durch ihre Überzeugungskraft, es besteht kein formeller rechtlicher Weg, sie verbindlich zu machen.

3.1.5 Die Kontrolle der Durchführung verbindlich gewordener Planungsentscheidungen

Nach den unter 3.1.4 gemachten Ausführungen entfällt das Problem.

3.2 Die Regelung des Bildungswesens

3.2.1 Bundesbehörden auf dem Gebiete des Bildungswesens

Die Wahrnehmung der geschilderten Verwaltungsaufgaben des Bundes auf dem Gebiete des Bildungswesens obliegt im wesentlichen, soweit nicht der Bundesrat zuständig ist, dem Eidgenössischen Departement des Innern. Der Wissenschaftsrat wird zum Beispiel als beratendes Organ des Bundesrates bezeichnet (Artikel 18 des Hochschulförderungsgesetzes). Der Bundesrat steht auch als „oberste leitende und vollziehende Behörde" den eidgenössischen Technischen Hochschulen vor (Art. 18 des Bundesgesetzes betreffend die Errichtung einer eidgenössischen polytechnischen Schule vom 7. Februar 1854 und Artikel 17 des Bundesbeschlusses über die eidgenössischen Technischen Hochschulen — Übergangsregelung vom 24. Juni 1970).

Zur Überwachung und Koordinierung der Technischen Hochschulen besteht eine Kollegialbehörde, der Schulrat. Die unmittelbare Leitung und Verwaltung der ETH's obliegt ihren Präsidenten, die gleichzeitig Vizepräsidenten des Schulrates sind.

Die verwaltungsmäßige Ausführung des Berufsbildungsgesetzes ressortiert beim Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement. Diesem Departement untersteht das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit, das gleichfalls im Rahmen des Berufsbildungsgesetzes Zuständigkeiten besitzt.

3.2.2 Spezielle Bildungseinrichtungen einzelner Verwaltungszweige

Mit Ausnahme der sogleich zu behandelnden militärischen Ausbildungseinrichtung gibt es in der allgemeinen Bundesverwaltung, soweit ersichtlich, keine besonderen Bildungseinrichtungen. Solche sind jedenfalls in dem Bundesratsbeschluß über die dienstliche Ausbildung in der allgemeinen Bundesverwaltung vom 13. Dezember 1965 nicht vorgesehen oder erwähnt. Erwähnt ist nur der Besuch von Schulen und Kursen.

Hinsichtlich des Militärwesens ist die Abteilung für Militärwissenschaften an der Eidgenössischen Technischen Hochschule zu erwähnen. Rechtsgrundlage ist eine Verordnung vom 8. November 1960, die ihrerseits auf die „Militärorganisation der schweizerischen Eidgenossenschaft", ein Gesetz vom 12. April 1907, gestützt ist. Diese militärische Bildungseinrichtung wird zwar als Abteilung der ETH bezeichnet, ist jedoch organisatorisch in vielfältiger Weise aus der ETH ausgegliedert. So wird der Direktor der Abteilung auf Antrag des Chefs des Eidgenössischen Militärdepartements nach Anhören des schweizerischen Schulrates vom Bundesrat gewählt. Die Kosten der Abteilung trägt die eidgenössische Militärverwaltung. Die Ausbildungsteilnehmer stehen unter militärischer Disziplin. Teilnahme an den Unterrichtsveranstaltungen ist grundsätzlich den hierzu abkommandierten Militärs vorbehalten, ausnahmsweise auch anderen schweizerischen und ausländischen Offizieren. Zweck der Abteilung ist die Ausbildung der Instruktionsoffiziere der schweizerischen Armee.

3.2.3 Die Koordinierung auf dem Gebiete des Bildungswesens

Für die Koordinierung von Regelungen im Bundesstaat gibt es drei Wege: 1. eine Regelung durch den Bund, 2. eine kooperative Abstimmung zwischen Bund und Gliedstaaten und schließlich 3. eine kooperative Abstimmung der Gliedstaaten. Alle diese drei Wege sind in der Schweizer Regelung des Bildungswesens anzutreffen. Die Bildungsartikel der Bundesverfassung bringen es allerdings mit sich, daß das Hauptgewicht auf der dritten Art der Koordinierung liegt. Ansätze zur zweiten Art der Koordinierung, der Kooperation zwischen Bund und Kantonen, bieten die Förderungskompetenzen des Bundes im Primarbereich und im Hochschulbereich sowie die Tatsache, daß der Bund Träger von Hochschuleinrichtungen ist. Praktisch geworden ist die Kooperation zwischen Bund und Kantonen auf dem Gebiete der Koordinierung des Bildungswesens allerdings nur für den Hochschulbereich. Abgesehen vom Berufsbildungswesen ist die Koordination durch Bundesregelung nach der gegenwärtigen Verfassung praktisch nicht gegeben. Daran hätte die Annahme der neuen Fassung der Bildungsartikel einiges geändert. Der Bund hätte die Kompetenz erhalten, die Dauer des obligatorischen Schulunterrichts zu bestimmen, sowie diejenige, Rahmenvorschriften für das Mittelschulwesen, das höhere Bildungswesen und die Erwachsenenbildung zu erlassen. Er wäre ferner ausdrücklich befugt gewesen, die Koordinierungsbestrebungen der Kantone zu fördern und Vorschriften über die Koordination zu erlassen. Was die Förderungskompetenzen des Bundes angeht, so kann zwar auch nach geltender Rechtslage die Berücksichtigung gewisser Koordinationsbelange zur Bedingung für Bundessubventionen gemacht werden. Jedoch ist die Verweigerung von Bundessubventionen aus eben diesem Grund eine Entscheidung von politischer Brisanz, die den zuständigen Stellen des Bundes nicht leicht fällt. Darum sind auch die Koordinierungsbefugnisse des Bundes, die sich aus seiner Förderungskompetenz ergeben, in ihrer politischen Wirksamkeit nicht überzubewerten [169]). Immerhin hat der Bund im Rahmen der Hochschulförderungsgesetzgebung durch die Hochschulkonferenz einen Rahmen geschaffen, in dem eine gewisse Koordination erfolgen kann und auch erfolgt. Sie befaßt sich z. B. mit grundsätzlichen Konzeptionen des Hochschulbaus, der Harmonisierung der Studiengebühren u. a. mehr [170]).

3.2.3.1 Die Vereinheitlichung des Schulwesens

Der Schwerpunkt der Koordinierung des Schulwesens liegt auf der einverständlichen Regelung durch die Kantone ohne Beteiligung des Bundes in dem Schulkonkordat, das gegenwärtig für 15 Kantone und 5 Halbkantone gilt [171]). Das Konkordat enthält sowohl eine sachliche Vereinheitlichung als auch ein Verfahren für weitere Vereinheitlichungen. Zunächst wird in Artikel 2 des Konkordats das Schuleintrittsalter, die Dauer der Schulpflicht, die Dauer der Ausbildungszeit bis zur Maturität und der Beginn des Schuljahres festgelegt. Das Konkordat zeitigt allerdings in den kantonalen Rechten keine unmittelbaren Wirkungen, die Kantone sind lediglich verpflichtet, ihre Gesetzgebung gemäß dem Konkordat einzurichten. Artikel 3 des Konkordats schafft dann ein Verfahren zur Vereinheitlichung in folgenden Bereichen: Lehrplan, Lehrmittel, Übertritt zwischen gleichwertigen Schulen und in die Oberstufen, Anerkennung von Abschlüssen, einheitliche Bezeichnung gleicher Schulstufen und Schultypen, Lehrerbildung. Die diesbezüglich erarbeiteten Lösungen werden allerdings keine verbindliche Kraft haben, es steht den Kantonen jedenfalls rechtlich offen, ob sie diese Lösungen übernehmen wollen oder nicht.

Wenn das Konkordat je den gewünschten Koordinationserfolg erreichen sollte, so wird der Weg dorthin jedenfalls dornenreich sein. Als politischer Stein des Anstoßes stellte sich alsbald die Frage des Schuljahrsbeginns heraus, den das Konkordat auf den Spätsommer festlegt. Nachdem das Zürcher Staatsvolk am 6. Juni 1971 das Konkordat gutgeheißen hatte, drang im Sommer 1972 eine Volksinitiative durch, die den Schuljahrsbeginn wieder auf das Frühjahr verlegte. In Bern scheiterte aus eben diesen Gründen in der Volksabstimmung eine Änderung des Schulgesetzes, die den Beitritt zum Konkordat ermöglicht hätte [172]). Da die zwei größten Kantone sich damit dem Spätsommerbeginn versagt hatten, war die Koordinationswirkung für den Schuljahresbeginn überhaupt in Frage gestellt. Aargau hielt das Beitrittsverfahren an [173]), einige Kantone unterbrachen trotz ihres Beitritts zum Konkordat die Umstellung des Schuljahresbeginns oder machten sie rückgängig [174]). Schaffhausen versuchte dem Konkordat mit einem Vorbehalt bezüglich des Schuljahresbeginns beizutreten [175]). Der gleiche Vorgang wie in Zürich wiederholte sich in Schwyz [176]). Eine Lösung dieser Frage wurde noch nicht gefunden. Die KKED räumt den Kantonen in dieser Frage zunächst einmal längere Übergangsfristen ein, um den Kantonen, die den Übergang auf den Spätsommerbeginn nicht vollziehen wollen oder können, ein Verbleiben im Konkordat zu ermöglichen [177]). In Bern wurde eine Sonderregelung für den französisch-sprachigen Jura geschaffen, wodurch der Schuljahresbeginn dort an

---

[169]) Schweizerischer Wissenschaftsrat, Zweiter Bericht über den Ausbau der schweizerischen Hochschulen, S. 111

[170]) Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1972, S. 85

[171]) Stand Sommer 1974, vgl. NZZ vom 18. Januar 1973, S. 35; siehe auch oben 2.6. Laut Auskunft der Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit waren im Sommer 1974 nicht beigetreten die Kantone Aargau, Basel-Stadt, Bern, Thurgau, Tessin. Eine gute Übersicht über die inhaltlichen Probleme der Schulkoordination gibt F r e y, Der Lehrplan der Real-, Sekundar- und Bezirksschulen, Eine vergleichende Analyse der kantonalen Lehrpläne in der Schweiz.

[172]) NZZ vom 6. Juni 1972, S. 1 und 9

[173]) NZZ vom 27. Dezember 1972, S. 15

[174]) St. Gallen: NZZ vom 13. August 1972, S. 30, und vom 17. Juli 1972, S. 15; Basel-Stadt: NZZ vom 11. September 1972, S. 21; Solothurn: NZZ vom 16. September 1972, S. 29 f.

[175]) NZZ vom 6. Dezember 1972, S. 30

[176]) NZZ vom 23. März 1973, S. 39

[177]) NZZ vom 25. August 1973, S. 27

den in der welschen Schweiz bestehenden Herbstbeginn angeglichen wird [178]).

In anderen Fragenbereichen wird die Wirksamkeit des Konkordats allerdings positiv beurteilt [179]). Mehr Erfolge haben allerdings bislang Vereinheitlichungsbemühungen auf regionaler Ebene [180]) gehabt, vor allem in der welschen Schweiz [181]). So gibt es für letztere nunmehr einen einheitlichen Studienplan für den Primarunterricht (nach 10jähriger Vorbereitungsarbeit), und ein solcher für den Sekundarbereich wurde in Angriff genommen [182]). Erarbeitet wurde dieses Programm von Vertretern der kantonalen Bildungsverwaltungen und des Westschweizer Lehrervereins in einer Commission interdépartementale romande de coordination de l'enseignement (CIRCE).

Auf dem Gebiet der Vereinheitlichung der Lehrmittel haben die Fachlehrervereinigungen [183]) sowie die von verschiedenen Kantonen getragene Interkantonale Lehrmittelkonferenz [184]) Bedeutsames geleistet. Einige deutsch-schweizerische Kantone haben eine Interkantonale Zentralstelle für die Lehrmittelkoordination gegründet [185]). Zweck dieser Stelle ist, „in gegenseitiger Zusammenarbeit der Mitglieder neuzeitliche Lehrmittel zu fördern, interkantonal zu koordinieren, zeitgerecht und preisgünstig zu beschaffen oder herauszugeben" [186]).

Regionale und bilaterale Koordination gibt es auch auf dem Gebiet der Lehrerbildung und -fortbildung [187]).

Durch die gescheiterte Neufassung der Bildungsartikel wären die Koordinationsbefugnisse des Bundes, wie bereits mehrfach erwähnt, auch für die Fragen der Vereinheitlichung verstärkt worden. Im vorliegenden Zusammenhang von Interesse sind deshalb Ausführungen des Bundesrats in seiner Botschaft über die Reform der Bildungsartikel, aus denen die Notwendigkeiten der Vereinheitlichung, allerdings auch deren Grenzen deutlich werden [188]):

> „Zu Kritik hat die Tatsache Anlaß gegeben, daß eine fast unübersehbare Vielfalt von Lehrmitteln in unseren Schulen besteht. Damit sind erhebliche Nachteile verbunden: Erfahrene Lehrkräfte werden dem aktiven Schuldienst entzogen, weil sie mit der Herstellung neuer Lehrmittel beauftragt sind. Beschränkte Auflagezahlen erhöhen den Stückpreis und zwingen dadurch zu einer nicht mehr allen Ansprüchen genügenden Ausstattung. Um dies zu vermeiden, muß die Auflage vergrößert und entsprechend länger im Gebrauch behalten werden, was zur Folge hat, daß längere Zeit unter Umständen rasch veraltende Schulbücher Verwendung finden.
>
> Dabei läßt sich nicht übersehen, daß unser dezentralisiertes System die Herstellung einer Reihe hervorragender Lehrmittel ermöglicht hat und erlaubt, auf begrenztem Raum Experimente durchzuführen, die bei einer zentralistischen Lenkung unterbleiben müßten. Deshalb, und auch mit Rücksicht auf die Vielgestaltigkeit des Landes, erscheint es nicht wünschbar, auch nur für die einzelnen Sprachregionen einheitliche Lehrmittel für alle Fächer herzustellen. Zu begrüßen ist aber im Rahmen des Möglichen eine interkantonale Zusammenarbeit bei der Auftragserteilung für Lehrmittel, wie sie sich im Schoße der Erziehungsdirektorenkonferenz angebahnt hat. Schließlich ist zu erwähnen, daß das private Verlagsgewerbe seinen Beitrag an die Vereinheitlichung der Lehrmittel leistet, wenn es solche herstellt, die den Anforderungen mehrerer Kantone genügen."

3.2.3.2 Die Koordinierung von Bestrebungen zur Studienreform

Die Botschaft des Bundesrates über die Neufassung der Bildungsartikel geht davon aus, daß die Studienreform (nicht die Strukturreform) „naturgemäß Sache der Hochschulen selber" sei, die sich auf der Ebene der Fakultäten gesamtschweizerisch verständigen müßten. Die Trägergemeinwesen würden ihnen dazu die organisatorische und finanzielle Unterstützung leihen [189]). Nichtsdestoweniger finden sich im Hochschulförderungsgesetz Ansätze zu einer Regelung von Fragen der Hochschul- und insbesondere der Studienreform auf einer höheren Ebene als derjenigen der Fakultäten. Noch im Sinne der Unterstützung der Bemühungen der Universitäten wird die Aufgabe des Wissenschaftsrates in Artikel 18 Abs. 3 Buchst. d umschrieben: „Beratung der Hochschulen bei der Reform ihrer Struktur und Arbeitsweise." Der Wissenschaftsrat hat sich auch mehrfach mit Fragen der Studienreform befaßt [190]). Weiter als die Kompetenzen des Wissenschaftsrats scheinen diejenigen der Hochschulkonferenz auf dem Gebiet der Studienreform zu gehen. Artikel 19 Abs. 3 Buchst. c ermächtigt die Hochschulkonferenz zum Erlaß von „Richtlinien" unter anderem über die Lehrpläne und Prüfungsordnungen der verschiedenen Studienrichtungen und über die gegenseitige Anerkennung von Prüfungen und Studienabschlüssen. Von einer solchen Kompetenz hat bereits das Koordinationsorgan der Hochschulkantone, der Vorgänger der Hochschulkonferenz, Gebrauch gemacht, ohne daß sie ihm seinerzeit im Jahre 1966 ausdrücklich zugestanden hätte. Das Organ erteilte den Fa-

[178]) NZZ vom 6. Dezember 1972, S. 30; 26. April 1973, S. 26

[179]) NZZ vom 18. Januar 1973, S. 35

[180]) Vgl. z. B. zur Koordination der Rechenlehrmittel in der Nordwestschweiz NZZ vom 24. Januar 1973, S. 35. Hier hat eine von den Kantonen eingesetzte Expertenkommission die Koordination erheblich vorangetrieben.

[181]) Vgl. dazu M o n n i e r, Archiv für das schweizerische Unterrichtswesen 49 (1963), S. 43 ff.

[182]) NZZ vom 22. Dezember 1972, S. 37

[183]) S c h u l t z e (ed.), a. a. O. (Anm. 1), Bd. 1 Teil A, S. 792 f.

[184]) NZZ vom 29. Mai 1972, S. 27

[185]) Vgl. Anm. 134

[186]) Art. 3 des Statuts der Zentralstelle

[187]) Vgl. NZZ vom 18. Januar 1973, S. 33; 26. Januar 1973, S. 34

[188]) BBl. 1972 I, S. 381 f.

[189]) BBl. 1972 I, S. 396

[190]) L e r c h, a. a. O. (Anm. 68), S. 202 ff. Eingehend dazu: Schweizerischer Wissenschaftsrat, Zweiter Bericht über den Ausbau schweizerischer Hochschulen, S. 77 ff.

kultäten der deutschsprachigen Universitäten den „verbindlichen Auftrag", Lehrpläne und Examina für einzelne Disziplinen weitgehend aufeinander abzustimmen. Es wurde angedroht, daß das Koordinationsorgan „die nötigen Beschlüsse fassen" würde, falls eine Einigung auf Fakultätsstufe scheitern sollte. Diese Drohung hat offenbar einen gewissen Erfolg gehabt, die Methode ist als kompetenzwidrig kritisiert worden [191]). Nach der gegenwärtigen gesetzlichen Regelung erscheint ein solches Verfahren zwar vielleicht vom Gesetzestext gedeckt, ob die Verfassungskompetenz des Bundes zur Förderung von Einrichtungen des höheren Bildungswesens jedoch die Schaffung einer solchen Richtlinienbefugnis deckt, muß bezweifelt werden [192]).

Einen gewissen Zwang von Bundes wegen zum Vorantreiben der Studienreform begründet auch der bereits mehrfach zitierte Artikel 23 HFG, der den Inhalt der kantonalen Einführungserlasse zu diesem Gesetz vorschreibt. Nach Absatz 2 Buchst. a dieser Bestimmung müssen die Erlasse unter anderem Vorschriften enthalten über Planung und Vorbereitung des weiteren Ausbaus der Hochschulen, auch mit Bezug auf die Struktur- und Studienreform, insbesondere aber die dafür zuständigen Organe und das zu befolgende Verfahren. Im Primar- und Sekundarbereich ist das Schulkonkordat Ansatzpunkt für Reformbemühungen [193]).

Was die bisher ergriffenen Maßnahmen auf dem Gebiet der Studienreform angeht, so haben Hochschulkonferenz und Hochschulrektorenkonferenz im Jahre 1971 eine gemeinsame Kommission für Studienreform eingerichtet [194]), die bereits einiges an grundlegender Arbeit geleistet, andererseits aber mit Schwierigkeiten zu kämpfen hat [195]).

3.2.4 Die Abgrenzung einzelner Regelungsbereiche

Da die schweizerische Bundesverfassung die Gesetzgebungs- und Verwaltungsbefugnisse in den einzelnen Bereichen des Bildungswesens verschieden ausgestaltet, stellt sich naturgemäß die Frage der Abgrenzung dieser Regelungsbereiche. Die Verfassung räumt dem Bund eine Förderungskompetenz für den Primarunterricht ein. Was unter Primarunterricht zu verstehen ist, wird nirgends definiert. Man kann lediglich aus dem Bundesgesetz betreffend die Unterstützung der öffentlichen Primarschule vom 19. Juni 1953 rückschließen, daß damit der Bereich angesprochen ist, der in der deutschen Terminologie [196]) als Primarbereich und Sekundarbereich I bezeichnet wird. Für die Berechnung der Bundesbeiträge wird nämlich die Anzahl der sieben- bis fünfzehnjährigen Kinder in den einzelnen Kantonen zugrunde gelegt. Auch in der Praxis scheint der Begriff Primarschule nicht hinreichend geklärt zu sein [197]).

Der Sekundarbereich II wird in der geltenden Verfassung nicht besonders angesprochen. In der geplanten Neufassung des Artikels 27bis war jedoch die Rede von einer Rahmenkompetenz des Bundes bezüglich des „Mittelschulwesens". Dazu heißt es in der Regierungsbegründung der Vorlage:

> „Mittelschulen im Sinne dieser Bestimmung sind alle zwischen Elementar- und Hochschule liegenden Schulen. Neben denjenigen, die auf die Maturität vorbereiten, und den Lehrerbildungsanstalten entstanden in den letzten Jahren Berufsmittelschulen (die der Bundesgesetzgebung über die Berufsbildung unterstehen); zur Diskussion stehen heute auch nicht bis zur Maturität führende Schulen für mittlere Kader."

Daß mit der Regelung des Mittelschulwesens nur der Sekundarbereich II, nicht jedoch der Sekundarbereich I angesprochen ist, ergibt sich im Umkehrschluß aus Artikel 27bis Abs. 2, der die Ausbildung während der obligatorischen Schulzeit der Zuständigkeit der Kantone vorbehält.

Der Bund hat nach der geltenden Verfassung die Befugnis, eine Universität und andere höhere Unterrichtsanstalten zu errichten oder solche zu unterstützen. Problematisch ist, was unter „anderen höheren Unterrichtsanstalten" zu verstehen ist. Nach der Kommentierung von Burckhardt [198]) kommt es hierbei nicht auf den Lehrgegenstand, sondern auf die wissenschaftliche Stufe des Unterrichts an. Es könnten die Höheren Handels-, Gewerbe-, Kunstgewerbe- oder Kunstschulen sein, auch Lehrerseminarien. Ein Fall der „anderen höheren Unterrichtsanstalt" ist auch das Institut universitaire de hautes études internationales in Genf.

Die geplante Neufassung der Bildungsartikel gebrauchte wiederum den Terminus „höhere Unterrichtsanstalten" sowie den des „höheren Bildungswesens". Dazu heißt es in der Regierungsbegründung [199]):

> „Auch hier wurde im Bestreben, keine künftige Entwicklung zu verbauen, der umfassende Begriff „höheres Bildungswesen" gewählt. Darunter fallen die Technischen Hochschulen des Bundes und die Universitäten, sowohl mit ihrer Grundausbildung wie auch mit den immer wichtiger werdenden Nachdiplomstudien. Die heutige Bildungspolitik muß aber im Zusammenhang mit der Gestaltung und dem Ausbau der Hochschulen auch die Bedürfnisse und Möglichkeiten der höheren Fachschulen (höhere technische Lehranstalten,

---

[191]) Lerch, a. a. O., S. 208

[192]) Siehe oben 2.5. Zur Tätigkeit der Hochschulkonferenz auf dem Gebiet der Studienreform vgl. auch den Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1972, S. 85.

[193]) Vgl. Egger, NZZ vom 3. Juni 1971

[194]) Vgl. den Bericht in Wissenschaftspolitik 3 (1974) Heft 1, S. 89 ff.

[195]) Schweizerische Hochschulkonferenz, Jahresbericht 1973, S. 25 ff.

[196]) Zwischenbericht der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung, Bd. 1, S. 15 f.

[197]) Vgl. die ausführliche Darstellung bei Maerki, a. a. O. (Anm. 36), S. 47 ff. Die Tatsache, daß auch der Entwurf der neuen Bildungsartikel in der Terminologie (wobei durch die notwendige Dreisprachigkeit weitere Schwierigkeiten entstehen!) keine Klarheit schaffte, wurde gelegentlich kritisiert, vgl. NZZ vom 29. September 1971, S. 51.

[198]) Burckhardt, a. a. O. (Anm. 9), S. 199

[199]) BBl. 1972 I, S. 429

höhere kaufmännische und Verwaltungsschulen) berücksichtigen."

Die Definition der Hochschule spielt naturgemäß auch im Rahmen des Hochschulförderungsgesetzes eine Rolle, da beitragsberechtigt diejenigen Kantone sind, die Träger einer Hochschule sind (Artikel 2 Abs. 1). Die gegenwärtig bestehenden Hochschulen im Sinne dieses Gesetzes werden im einzelnen im Gesetz aufgezählt. Es sind dies die Universitäten Basel, Bern, Freiburg, Genf, Lausanne, Neuenburg und Zürich sowie die Hochschule St. Gallen für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften. Ferner können durch einfachen Bundesbeschluß, d. h. durch Beschluß des Bundesparlaments, Träger neuer Hochschulen mit Zustimmung oder auf Antrag der zuständigen Kantone als beitragsberechtigt anerkannt werden. Ferner wird ausdrücklich das bereits erwähnte Institut universitaire de hautes études internationales in Genf als beitragsberechtigt anerkannt. Es wird dem Bundesrat die Ermächtigung erteilt, weitere Institutionen als beitragsberechtigt anzuerkennen, die neben der Forschung eine der folgenden Aufgaben erfüllen:

a) Vermittlung einer speziellen wissenschaftlichen Ausbildung auf der Hochschulstufe;

b) Weiterausbildung von Hochschulabsolventen;

c) Aufbau und Führung von Dokumentationsdiensten, die der Gesamtheit oder einer Mehrzahl schweizerischer Hochschulen dienen (Artikel 3 des Gesetzes) [200].

In der Botschaft des Bundesrates zur Revision der Bildungsartikel findet sich auch eine Definition der Berufsbildung [201]:

„Unter der Berufsausbildung im Sinne dieses Absatzes sollen sowohl die Grundausbildung (Lehre) wie die Fortbildung (Vertiefung erworbener Kenntnisse) und Weiterbildung (anschließende Ausbildung mit dem Ziel eines Aufstiegs in eine höhere Berufskategorie) verstanden werden."

3.3 *Die finanzielle Förderung des Bildungswesens durch den Bund*

3.3.1 *Die Bereiche der Bundesförderung*

Nach der geltenden Fassung der Bildungsartikel ergibt sich eine Förderungskompetenz des Bundes für den Primarbereich, den Sekundarbereich I, den Tertiärbereich und, als Folge der umfassenden Gesetzgebungskompetenz, den Bereich der Berufsbildung. Diese Kompetenzen hat der Bund nunmehr auch ausgeschöpft. Die Neufassung sollte eine Förderungskompetenz für das gesamte Bildungswesen bringen.

Daneben bestehen Bundeskompetenzen zur Gewährung von Beiträgen für die Stipendienleistungen der Kantone, die gleichfalls ausgeschöpft sind. In der Neuregelung sollte ausdrücklich eine Kompetenz des Bundes zur unmittelbaren Gewährung von Stipendien anerkannt werden.

[200]) Vgl. hierzu Artikel 1—3 der Vollziehungsverordnung
[201]) BBl. 1972 I, S. 427

3.3.2 *Die finanzielle Förderung von Bildungseinrichtungen*

3.3.2.1 *Förderung durch Globalzuweisungen oder zweckgebundene Zuweisungen*

Die finanziellen Zuwendungen des Bundes an die Kantone auf dem Gebiete des Bildungswesens sind alle in dem Sinne zweckgebunden, daß sie für bestimmte Bereiche des Bildungswesens eingesetzt werden müssen. Daneben gibt es in der schweizerischen Finanzverfassung eine Reihe von Globalzuweisungen des Bundes an die Kantone in der Form der Beteiligung an Bundeseinnahmen. Diese Globalzuweisungen bleiben im vorliegenden Zusammenhang unberücksichtigt. Hier kommt es auf die mehr oder weniger starke Zweckbindung von Bundesbeiträgen auf dem Gebiete des Bildungswesens an. Im Bereich der Förderung des „Primarschulwesens" ist die Zweckbestimmung der Bundesbeiträge sehr allgemein gehalten. Sie werden gewährt für die Aufwendungen der Kantone für die öffentliche Primarschule (Artikel 1 des Bundesgesetzes betreffend die Unterstützung der öffentlichen Primarschule vom 19. Juni 1953). Davon haben die Kantone mindestens 10 % für die Schulung und Erziehung körperlich oder geistig behinderter Kinder zu verwenden, im übrigen steht die Verwendung im Ermessen der Kantone (Artikel 6 des Gesetzes).

Wesentlich differenzierter ist die Zweckbestimmung der Förderung im Hochschulwesen. Während die Beiträge zum Betriebsaufwand der Hochschulen nur eben dieser allgemeinen Zweckbestimmung unterliegen, sind die Bundesbeiträge für Investitionen an bestimmte zu genehmigende Projekte gebunden. Differenzierte Vorschriften über die Zweckbestimmung von Bundesbeiträgen enthält auch das Berufsbildungsgesetz.

3.3.2.2 *Geförderte Einrichtungen*

Im Bereich der Förderung des Primarunterrichts werden gefördert die öffentlichen Primarschulen ohne nähere Bestimmung. Im Rahmen der Förderung des tertiären Bereichs werden gefördert die Hochschulen, wobei eine Zweiteilung der Beiträge in Zuwendungen an die Betriebsausgaben und an Sachinvestitionen vorgesehen ist. Davon ist im einzelnen sogleich noch die Rede. Die Förderung kann auch in einer Beteiligung des Bundes an gemeinsamen Einrichtungen der schweizerischen Hochschulen bestehen (Artikel 1 HFG).

Im Bereich der Berufsbildung gewährt der Bund Beiträge an die Ausgaben für „Einrichtungen und Veranstaltungen der Berufsberatung und der Berufsbildung, für Bauten, die ausschließlich der Berufsbildung oder als Lehrlingsheime dienen, sowie für die Förderung der hauswirtschaftlichen Ausbildung in den Volks- und Fortbildungsschulen" (Artikel 17 des Berufsbildungsgesetzes).

3.3.2.3 *Subventionen für Investitionen*

Die Subventionen für Investitionen spielen eine bedeutsame Rolle in der Hochschulförderung. Sie werden im Hochschulförderungsgesetz (Artikel 10 ff.)

als Beiträge an Sachinvestitionen bezeichnet. Als Sachinvestitionen gelten die Aufwendungen für Erwerb, Errichtung, Miete und Umbau von Gebäuden, entsprechende Aufwendungen für Klinikgebäude, soweit sie den Bedürfnissen von Forschung und Lehre und nicht denen der Krankenbetreuung dienen, und schließlich die Aufwendungen für die Anschaffung von Apparaten, Mobiliar und für die Neueinrichtung und außerordentliche Erweiterung von Bibliotheken. Die Beiträge werden in Prozentsätzen bemessen. Diese Regelung soll bei der Neufassung des Hochschulförderungsgesetzes [202]) im wesentlichen erhalten bleiben [203]).

Auf dem Gebiete der Berufsbildung wird nicht zwischen Aufwand für Investitionen und anderen Kosten streng unterschieden. Jedenfalls sind auch Investitionen förderungsfähig.

3.3.2.4 *Subventionen für laufende Kosten*

Die Subventionen für laufende Kosten sind neben den Subventionen für Investitionen die zweite Komponente der Hochschulförderung, die sogenannten Grundbeiträge [204]). Die Beiträge sind orientiert an dem sogenannten anrechenbaren Aufwand, der bemessen wird nach den anfallenden Personalkosten und gewissen pauschal berechneten Kosten der Ausbildung an Hochschulkliniken und ebenso pauschal berechneten Sachkosten. Eine der Varianten des Vorentwurfs der Neuregelung berechnet die Förderungssummen nicht mehr nach dem tatsächlichen Aufwand, sondern nach einem gesamtschweizerisch ermittelten Betriebsaufwand pro Studien- und Forschungsplatz [205]).

Auch im Bereich der Berufsbildung besteht die Möglichkeit der Subventionierung laufender Kosten.

3.3.2.5 *Das Antragserfordernis und die Annahmeverpflichtung*

Für die Gewährung der Förderung für den Primarunterricht ist ein besonderer Antrag der Kantone nicht erforderlich.

Bei der Förderung der Hochschulen ist zwischen den Grundbeiträgen und den Beiträgen an Sachinvestitionen zu unterscheiden. Artikel 10 HFG bestimmt, daß Beiträge an Sachinvestitionen auf Gesuch hin geleistet werden. Im Bereich der Grundbeiträge, d. h. der Beiträge für die laufenden Kosten, haben die Kantone hingegen einen Anspruch auf die Gewährung der Förderung gemäß ihren tatsächlichen anrechenbaren Aufwendungen, ohne daß hierzu ein besonderes Gesuch erforderlich wäre. Es bestehen lediglich gewisse Mitwirkungsobliegenheiten, da die Höhe des Beitrages nicht ohne eine Abrechnung über die tatsächlich geleisteten Aufwendungen bemessen werden kann. Deshalb heißt es in Artikel 13 der Vollziehungsverordnung:

> „Hochschulkantone und beitragsberechtigte Institutionen, die auf die Auszahlung von Grundbeiträgen Anspruch erheben, haben jährlich über ihren anrechenbaren Aufwand mit dem Eidgenössischen Department des Innern abzurechnen. Sie reichen die erforderlichen Unterlagen für das Beitragsjahr jeweils spätestens bis zum 30. Juni des folgenden Jahres ein".

Werden die Unterlagen nicht geliefert, so kann das Department unter Vorbehalt der Rückforderung von den bisherigen Aufwendungen ausgehen.

Das Gesetz spricht nur von Beitragsberechtigung. Eine Verpflichtung zur Annahme der Beiträge ergibt sich aus dem Gesetz nicht ausdrücklich und kann wohl auch kaum als impliziert angesehen werden. Eine Kritik an der Notwendigkeit eines Antrags der Kantone findet sich in der Botschaft des Bundesrats zur Revision der Bildungsartikel [206]):

> „Das Bundesgesetz über die Förderung der kantonalen Hochschulen hat den Charakter eines Subventionsgesetzes, weil der geltende Artikel 27 BV nur die Unterstützung der Universitäten ermöglicht. Diese Regelung erleichtert zweifellos den Ausbau der kantonalen Hochschulen; auch kann durch Subventionsbedingungen die Koordination verstärkt werden. Als Mangel wird empfunden, daß die für die schweizerische Hochschulpolitik verantwortlichen Organe kaum wirksame Initiativen ergreifen können. Sie müssen die Vorschläge der Hochschulkantone abwarten und anschließend die Bewilligung von Bundesbeiträgen befürworten oder negativ beurteilen. Dieses reaktive Handeln erscheint als ungenügend, weil Lücken in unseren Lehr- und Forschungseinrichtungen vom gesamtschweizerischen Standpunkt aus besser erkannt werden können als durch die Kantone. Heute stößt man auf Schwierigkeiten, wenn neue Lehr- und Forschungszweige eingeführt werden sollten, die wichtig sind, um unserem Lande eine günstige Position im wissenschaftlichen Wettbewerb zu erhalten und um unseren Nachwuchs in modernen Disziplinen gut auszubilden. Diese schwerwiegenden Mängel können aufgrund des vorgeschlagenen Verfassungsartikels behoben werden, da der Bund die Befugnis erhalten soll, eine Grundsatzgesetzgebung für das höhere Bildungswesen aufzustellen. Der Bund könnte die wesentlichen Grundsätze festlegen, die für eine auf die künftigen Bedürfnisse des Landes ausgerichtete Hochschulpolitik unerläßlich sind. Er hätte nicht nur die Koordination unter den Hochschulen sicherzustellen, sondern auch deren Ausbau, soweit er im allgemeinen

[202]) Siehe oben

[203]) Botschaft des Bundesrats vom 21. Dezember 1973, BBl. 1974 I, S. 149: „Die bisherige Regelung der Investitionsbeiträge hat sich im großen und ganzen bewährt, so daß nur wenige Änderungen von geringerer Tragweite vorgesehen werden mußten. Dazu gehörten namentlich eine klare Abgrenzung gegenüber den Betriebsausgaben, das Abstellen der Beitragsberechnung auf gesamtschweizerische Normen und Richtwerte (Kuben, Flächen und Kosten) sowie der Ersatz des heutigen Gesuchsprüfungsverfahrens durch die gemeinsame Hochschulplanung".

[204]) Vgl. für die Argumente gegen eine Beschränkung der Förderung auf Investitionen die Botschaft des Bundesrats zum Hochschulförderungsgesetz, BBl. 1967 II, S. 1413; siehe auch BBl. 1965 III, S. 384.

[205]) Vgl. dazu die Botschaft des Bundesrats vom 21. Dezember 1973, BBl. 1974 I, S. 149.

[206]) BBl. 1972 I, S. 436 f.

Interesse erforderlich ist. Mit der Ordnungsbefugnis wird eine erhöhte Bundeshilfe parallel gehen müssen. In diesem Rahmen würden die Kantone die Verantwortung für ihre Hochschulen behalten, somit beispielsweise auch Bestimmungen über Organisation und Unterrichtsgestaltung erlassen können."

Der Entwurf der Neufassung des Hochschulförderungsgesetzes will diesen Bedenken auch unter der geltenden Verfassungslage Rechnung tragen, indem er die Gewährung von Bundessubventionen stärker als bisher in eine vorherige gemeinsame Planung des Bundes und der Kantone einbindet [207]) und damit die Beschränkung auf reaktives Handeln weitgehend aufhebt.

Für den Bereich der Berufsbildung geht die Verordnung zum Bundesgesetz über die Berufsbildung vom 30. März 1965 (Artikel 49 ff.) davon aus, daß die Beiträge auf Antrag geleistet werden. Es handelt sich dabei allerdings um Anträge der jeweils zu fördernden Einrichtungen und Individuen.

3.3.2.6 *Zuständigkeit und Verfahren bei der Entscheidung über die Gewährung der Förderung und Entscheidungsmaßstäbe*

Für die Unterstützung der öffentlichen Primarschule sind die Maßstäbe für die zu gewährenden Bundesbeiträge in dem einschlägigen Gesetz weitgehend vorgegeben. Gezahlt werden ein Grundbetrag von jährlich 4 Franken pro Kind im Alter von 7 bis 15 Jahren sowie besondere Zuschläge für die Kantone Tessin und Graubünden im Hinblick auf ihre speziellen sprachlichen Verhältnisse. Die Zahlen ergeben sich dann aus den Ergebnissen der jeweiligen eidgenössischen Volkszählungen. Sie sind in einer Verordnung des schweizerischen Bundesrats festgelegt. Die Auszahlung hat dann jeweils in der ersten Hälfte des auf das Beitragsjahr folgenden Jahres zu erfolgen (Artikel 4 der Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz betreffend die Unterstützung der öffentlichen Primarschule vom 22. November 1963). Wesentlich komplizierter liegen die Verhältnisse bei der Hochschulförderung. Hier ist wiederum zwischen Grundbeiträgen und Investitionsbeiträgen zu unterscheiden. Die Bundesversammlung legt den Gesamtbetrag der Förderungen für eine Beitragsperiode von mehreren Jahren fest (Artikel 14 HFG). In die Ermittlung des erforderlichen Gesamtbetrages sind allerdings die Hochschulkantone und beitragsberechtigten Institutionen über die Hochschulkonferenz eingeschaltet (Artikel 15 HFG). Der Bundesrat teilt dann diese Gesamtsumme in Jahresanteile für die Grundbeiträge und einen Gesamtanteil für Investitionsbeiträge auf. Der jährlich zur Verfügung stehende Gesamtbetrag für die Grundbeiträge wird dann unter die Hochschulkantone und beitragsberechtigten Institutionen im Verhältnis und nach Maßgabe ihres anrechenbaren Aufwandes verteilt. Dies ergibt sich aus Artikel 4, Artikel 14 und 16 des Gesetzes und Artikel 14 der Vollziehungsverordnung.

[207]) Siehe oben

Die Bewilligung von Investitionsbeiträgen erfolgt in einem näher ausgestalteten Verfahren, das sich in ein grundsätzlich freiwilliges Vorverfahren und ein Hauptverfahren gliedert. Das Vorverfahren wird vom Träger der Bildungsinvestition bei der Hochschulkonferenz eingeleitet und dient der Vorabklärung, Verbesserung und Bereinigung der Investitionsvorhaben im Hinblick auf das Hauptverfahren. Nach Abschluß des Vorverfahrens wird das ausgearbeitete Projekt der Hochschulkonferenz eingereicht. Diese leitet es zusammen mit ihrem Antrag an den Wissenschaftsrat, dieser mit seiner Stellungnahme an das Eidgenössische Departement des Innern weiter. Zuständig für die Bewilligung ist dann der Bundesrat, bei Bewilligungen, die bestimmte Höchstbeträge nicht überschreiten, das Eidgenössische Departement des Innern. Multilateral ausgestaltet ist also nur die Antragstellung durch die Einschaltung der Hochschulkonferenz, nicht jedoch die Entscheidung über die Förderung. Grundsätzlich besteht jedoch ein Anspruch des Trägers auf die Gewährung eines Beitrags in Höhe eines bestimmten Prozentsatzes seiner Aufwendungen. Der Beitrag ist jedoch zu verweigern, „wenn eine Sachinvestition als unzweckmäßig erscheint, insbesondere wenn sie den Erfordernissen einer sinnvollen Zusammenarbeit der schweizerischen Hochschulen widerspricht oder sich im Hinblick auf ihren Zweck als übersetzt erweist". Stellt sich heraus, daß der zur Verfügung stehende Gesamtbetrag nicht zur Bezahlung aller Anträge ausreicht, so können die Anträge nach Dringlichkeit berücksichtigt werden.

Die Gesetzesänderung vom 17. Dezember 1971 hat eine Modifikation der Regelung für die Grundbeiträge dahin gebracht, daß ein Fünftel des zur Verfügung stehenden Gesamtbetrags nunmehr im Verhältnis der Zahl der im Vorjahre immatrikulierten Studierenden einer Hochschule mit Wohnsitz außerhalb ihres Trägerkantons verteilt wird. Dies ermöglicht eine Begünstigung derjenigen Hochschulen, die in stärkerem Maße von Studenten aus anderen Kantonen frequentiert sind. Ferner wird aus dem Gesamtbetrag der Grundbeiträge eine Sonderquote ausgeschieden, die dazu bestimmt ist, an Universitäten verteilt zu werden, die sich gemäß Richtlinien der Hochschulkonferenz über den Verzicht auf Zulassungsbeschränkungen verhalten. Hier wird also ein finanzieller Anreiz zur Befolgung der an sich unverbindlichen Entscheidungen der Hochschulkonferenz geschaffen. Die geplante Neufassung würde die Auszahlung der Förderung generell vom Nachweis der Einhaltung der Richtlinien über Zulassungsbedingungen abhängig machen. Auch auf dem Gebiet der Beiträge für Sachinvestitionen gibt es besondere Förderungsmöglichkeiten für Kapazitätsausweitungen.

Auf dem Gebiet der Berufsbildung ist für die Entscheidung über die Gewährung von Beiträgen grundsätzlich das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit zuständig.

3.3.2.7 *Die Form der Gewährung der Förderung*

In allen erörterten Fällen erfolgt die Gewährung der Förderung, soweit ersichtlich, stets durch eine Entscheidung der jeweils zuständigen Behörde. Ledig-

lich für die Primarschulförderung erscheint eine neue formelle Entscheidung angesichts der zahlenmäßigen Festlegung in der Verordnung des Bundesrates, die generellen Charakter hat, nicht mehr notwendig.

3.3.2.8 Auflagen und Bedingungen der Förderung

3.3.2.8.1 Eigenleistung des Förderungsempfängers

Keine Bestimmungen über Eigenleistungen enthält das Bundesgesetz zur Förderung des Primarunterrichts.

Ausführliche Bestimmungen über die Eigenleistungen sind hingegen in dem Hochschulförderungsgesetz enthalten. In diesem Bereich ergibt sich die Notwendigkeit von Eigenleistungen daraus, daß bei den Grundbeiträgen die Förderung nach dem tatsächlich geleisteten Aufwand bemessen wird und bei den Sachinvestitionen dadurch, daß die Beiträge in Prozentsätzen der Aufwendungen bemessen werden. Einen Anreiz, die Eigenleistungen nicht sinken zu lassen, begründet Artikel 9 Abs. 2 des Hochschulförderungsgesetzes:

> „Sinken die eigenen Leistungen eines Hochschulkantons an den Betriebsaufwand in einem Beitragsjahr unter den Durchschnitt seiner realen Leistungen während der zwei vorangegangenen Jahre, so sind die Grundbeiträge in der Höhe der Minderleistungen zu kürzen."

Auch die gemäß dem Berufsbildungsgesetz zu gewährenden Beiträge sind in Prozenten der entstehenden Kosten ausgedrückt. Soweit der Zuschuß an eine Einrichtung gegeben wird, deren Träger nicht der Kanton ist, wird auch ein angemessener Beitrag des Kantons als Voraussetzung des Bundesbeitrags gefordert (Artikel 47 Abs. 3 des Gesetzes).

3.3.2.8.2 Kontrolle der zweckgerechten Verwendung der Förderung

Ohne jede Kontrolle erfolgen seit 1953 die Primarschulsubventionen [208]).

Für die Kontrolle der zweckgerechten Verwendung der Hochschulförderung ist wesentlich die in Artikel 20 HFG geschaffene Berichtspflicht, die sich unter anderem auf die Verwendung der Beiträge bezieht. Hinzu kommt, daß vorbehaltlich der Möglichkeit von Vorschüssen die Auszahlung erst nach Rechnungslegung über die anrechenbaren Aufwendungen bei den Grundbeiträgen (Artikel 13 der Vollziehungsverordnung) bzw. bei Vorlage der Schlußabrechnung für Sachinvestitionen (Artikel 29 der Verordnung) erfolgt. Eine darüber hinausgehende Rechnungs- oder Verwaltungskontrolle des Bundes gibt es, soweit ersichtlich, in diesem Rahmen nicht. Nach Artikel 16 des Bundesgesetzes über die eidgenössische Finanzkontrolle vom 28. Juni 1967 [209]) führt die eidgenössische Finanzkontrolle im Rahmen ihrer Befugnisse bei den Kantonen, die vom Bund finanzielle Zuwendungen erhalten, Prüfungen über die Verwendung der Bundesleistungen durch, soweit ein Bundesgesetz oder ein Bundesbeschluß diese Kontrolle vorsieht. Ein solches Gesetz ist im vorliegenden Zusammenhang nicht ersichtlich. In den übrigen Fällen, so heißt es in dem Gesetz weiter, kann die eidgenössische Finanzkontrolle im Einvernehmen mit der Kantonsregierung die Verwendung von Bundesleistungen überprüfen. Eine Rechnungskontrolle bezüglich der Verwendung von Beiträgen der Hochschulförderung wäre danach nur mit Zustimmung der betroffenen Kantonsregierungen möglich.

Auch im Bereich der Berufsbildung erfolgen die Auszahlungen der Bundesbeiträge vorbehaltlich der Möglichkeit von Vorschüssen bei Abrechnung (Artikel 54 und 55 der Verordnung zum Berufsbildungsgesetz).

3.3.2.8.3 Möglichkeiten der Rückforderung gewährter Zahlungen

Bei Nichteinhaltung der Subventionsbedingungen ist die Rückforderung zulässig, und zwar auch ohne ausdrückliche gesetzliche oder sonstige Bestimmung [210]). Im Rahmen der Hochschulförderung ist bei den Grundbeiträgen eine Rückzahlung vorgesehen, wenn die Abrechnungsunterlagen nicht rechtzeitig geliefert werden und die Auszahlung infolgedessen auf der Basis des letzten bekannten anrechenbaren Aufwandes erfolgen muß (Artikel 13 der Vollziehungsverordnung). Bei den Sachinvestitionsbeiträgen ist eine Rückerstattung vorgesehen, wenn Hochschulbauten oder Einrichtungen, für die ein solcher Beitrag gewährt worden ist, ihrem Hochschulzweck entfremdet werden (Artikel 32 Abs. 1 der Vollziehungsverordnung). Ein bewilligter Bundesbeitrag kann ferner gekürzt oder entzogen werden, wenn Auflagen und Bedingungen, die mit der Bewilligung verknüpft waren, nicht erfüllt werden. Dies gilt insbesondere bei ungenehmigten Projektänderungen, die Mehrkosten zur Folge haben oder zu einer wesentlichen Abweichung vom ursprünglichen Zweck der Investition führen (Artikel 32 Abs. 2, 36 der Vollziehungsverordnung).

Für den Bereich der Förderung der Berufsbildung sieht Artikel 38 der Verordnung zum Berufsbildungsgesetz vor, daß die Zusicherung eines Bundesbeitrages rückgängig zu machen und ein bereits gewährter Beitrag zurückzufordern ist, wenn der Empfänger eines Beitrages trotz Mahnung den Vorschriften des Bundes nicht nachkommt oder die Leistungen ungenügend sind. Diese Vorschrift ist zwar wohl vor allem auf private Empfänger zugeschnitten und nicht auf die Kantone als Beitragsempfänger, es ist jedoch nicht ersichtlich, warum diese Vorschrift nicht auch für die Kantone als mögliche Beitragsempfänger gelten sollte.

3.3.2.9 Die Berücksichtigung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs bei der Förderung

Elemente des vertikalen Finanzausgleichs spielen bei zweckgebundenen Bundeszuweisungen stets insofern eine Rolle, als sie im Prinzip voraussetzen,

---

208) Loretan, a. a. O. (Anm. 7), S. 80. Durch die 1953 erfolgte Novellierung des Primarschulgesetzes wurden vorher bestehende Kontrollen abgeschafft.

209) AS 1967, S. 1505

210) Schindler, a. a. O. (Anm. 41), S. 260 f.

daß die Finanzausstattung der Gliedstaaten zur Erfüllung der ihnen obliegenden Aufgaben im übrigen nicht ausreichend ist. In diesem Sinne sind Bundeszuweisungen wie die hier beschriebenen stets ein Element des vertikalen bundesstaatlichen Finanzausgleichs.

In diesem Zusammenhang interessanter ist die Berücksichtigung des horizontalen Finanzausgleichs. Dieser erfolgt in der Schweiz bei allen beschriebenen Förderungsarten. Die Grundsätze für den horizontalen Finanzausgleich in der Schweiz beruhen auf einem Bundesgesetz aus dem Jahre 1959 [211]), daß die Kantone auf der Grundlage hier nicht im einzelnen darzustellender Bewertungskriterien in drei Gruppen einteilt, nämlich die finanzstarken, die finanziell mittelstarken und die finanzschwachen Kantone. Diese Unterscheidung ist der Ausgangspunkt für Differenzierungen in den meisten hier berichteten Gesetzen. Im Bereich der Förderung des Primarunterrichts wird den Erfordernissen des horizontalen Finanzausgleichs dadurch Rechnung getragen, daß die in ihrer Mehrzahl finanzschwachen Bergkantone einen höheren Förderungsbetrag erhalten. Im Bereich der Hochschulförderung ist wiederum zwischen Grundbeiträgen und Sachinvestitionsbeiträgen zu unterscheiden. Bei den Grundbeiträgen erfolgt die Berücksichtigung des Finanzausgleichs dadurch, daß der dem anrechenbaren Aufwand entsprechende Betrag bei den finanzschwachen und bei den Kantonen mittlerer Finanzkraft jeweils um einen verschiedenen Bruchteil erhöht wird, diese Kantone also einen größeren Anteil an der zu verteilenden Gesamtsumme erhalten, als ihren tatsächlichen Aufwendungen entsprechen würde. Bei den Sachinvestitionsbeiträgen sind die Beitragsprozentsätze nach der Finanzstärke der Kantone gestaffelt. Finanzstarke Kantone erhalten 40 % ihrer Aufwendungen, mittelstarke Kantone 50 % und schwache Kantone 60 %. Für die Neufassung des Hochschulförderungsgesetzes wird allerdings eine Streichung dieser Staffelung erwogen, da der Finanzausgleich auch in anderer Weise in die Beitragsberechnung Eingang finden kann.

Im Rahmen der Förderung nach dem Berufsbildungsgesetz ist die Bemessung der Beiträge in ähnlicher Weise nach der Finanzstärke der Kantone, in die der Beitrag geht, gestaffelt. Auch hier werden für die drei Kategorien der Kantone verschiedene Prozentsätze angewandt (Artikel 35 und 48 der Verordnung zum Berufsbildungsgesetz).

3.3.3 Die finanzielle Förderung von Auszubildenden durch den Bund (Stipendienwesen)

Es wird auf das oben unter 2.1.4 und 2.2.2 zur Stipendiengesetzgebung Gesagte verwiesen.

[211]) AS 1959, S. 931. Vgl. dazu den Bundesratsbeschluß über die Einteilung der Kantone nach der Finanzkraft für die Jahre 1972 und 1973, AS 1972, S. 217.

2. Professor Dr. Wolfgang Keim

„Abschlüsse und Abschlußsysteme im Sekundarbereich I“

Köln, Oktober 1977

I. Analyse der bestehenden Sekundarstufen-I-Abschlußregelungen in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland

1 Die rechtlichen Grundlagen für die Sekundarstufen-I-Abschlüsse

Versucht man, sich einen Überblick über die Regelung der Sekundarstufen-I-Abschlüsse in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland zu verschaffen, fällt als erstes auf, daß diese — mit Ausnahme von Niedersachsen — nirgends zusammengefaßt vorliegen, vielmehr in der Regel aus einer Fülle von Einzelbestimmungen verschiedenartigster Herkunft und unterschiedlicher rechtlicher Qualität erst mühsam erschlossen werden müssen. In den meisten Bundesländern sind die Regelungen der verschiedenen Abschlüsse, Abschlußverfahren, Berechtigungen, Möglichkeiten, Abschlüsse nachzuholen bzw. gleichwertige Berechtigungen auf anderem Wege zu erlangen, sowie besonderer Auswahlverfahren beim Übergang in weiterführende Bildungsgänge der Sekundarstufe II auf zwanzig und mehr Gesetze, Verordnungen, Erlasse, Bekanntmachungen etc. verstreut, wobei vielfach nur die wichtigsten Regelungen aufgeführt sind, weil entweder die Auswertung weiterer Aufnahmebestimmungen für spezielle berufliche Schulformen im Bereich der Sekundarstufe II bzw. weiterer Anerkennungsmöglichkeiten gleichwertiger Bildungsabschlüsse, etwa beim Bundesgrenzschutz, der Polizei etc. ins Uferlose führen würde oder aber — und dies scheint noch problematischer — weil entsprechende Bestimmungen überhaupt ganz fehlen. Nur in Niedersachsen sind die Abschlußverfahren, die damit verbundenen Berechtigungen sowie die Möglichkeiten, Sekundarstufen-I-Abschlüsse im Rahmen berufsbildender Schulen nachzuholen, in besonderen Verordnungen zusammengefaßt, die eine rasche und vollständige Orientierung ermöglichen.

Untersucht man die rechtliche Qualität der einzelnen Abschlußbestimmungen sowie der damit unmittelbar zusammenhängenden Regelungen der Berechtigungen, Übergangsmöglichkeiten, der Anerkennung gleichwertiger Abschlüsse etc., fällt auf, daß diese

nur in Ausnahmefällen Gesetzescharakter, zum überwiegenden Teil dagegen die Form von Verwaltungsverordnungen, Erlassen bzw. Bekanntmachungen haben, also administrativ und zumindest nicht direkt parlamentarisch-gesetzlich legitimiert sind. Nur im Schulgesetz von Berlin finden sich über die Aufzählung der bestehenden Abschlüsse hinaus detaillierte Abschluß- und zugleich Übergangsregelungen für die Aufnahme in weiterführende Bildungsgänge im Bereich der Sekundarstufe II. Werden in einer Reihe von Ländern (z. B. in Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Schleswig-Holstein) die Kultusministerien ausdrücklich im Schulgesetz dazu ermächtigt, entsprechende Abschlußverordnungen zu erlassen, fehlen in anderen Ländern wie z. B. in Nordrhein-Westfalen auch derartige Ermächtigungen oder auch nur ein Verweis auf die diesbezüglichen Schulordnungen, wie ihn z. B. das hessische Schulverwaltungsgesetz enthält.

Was die Abschlußverfahren am Ende der Sekundarstufe I im einzelnen betrifft (Hauptschule, Realschule, Gymnasium), werden diese in der Regel durch die entsprechenden kultusministeriellen Versetzungsordnungen geregelt, in Ländern mit abschließendem Prüfungsverfahren auch durch Prüfungsordnungen und -verordnungen (Hauptschule: Bayern; Realschule: Baden-Württemberg, Bayern, Saarland, Schleswig-Holstein), wobei diese in Bayern als Ergänzungsverordnungen zur Allgemeinen Schulordnung einen einheitlichen Rahmen haben. Dabei wird, wie z. B. in Bremen, nicht immer ausdrücklich auf die Gültigkeit der Versetzungsordnung als Abschlußordnung hingewiesen; in Hamburg fehlen sogar Versetzungsordnungen für Hauptschule und Realschule gänzlich, so daß hier die einzelnen Schulen — laut Auskunft der Hamburger Schulbehörde — nach eigenem Ermessen, in gewisser Anlehnung an die gymnasiale Versetzungsordnung verfahren können und müssen. Schließlich sind in Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein immer noch die Versetzungsordnungen für die Volksschule in Kraft, obwohl die Volksschule auch in diesen Ländern längst in die Hauptschule mit neuen Fächern und Stundentafeln überführt worden ist, so daß man hier auch vom Fehlen einer gültigen Verfahrensgrundlage sowohl für die Versetzung als auch für die Abschlüsse der Schüler sprechen muß. Darin spiegelt sich noch heute die relative Bedeutungslosigkeit der traditionellen Volkschulabschlüsse in bezug auf Berechtigungen zum Besuch weiterführender Schulen etc., die im Zuge des Ausbaus der Volksschuloberstufe zur Hauptschule als gleichberechtigter Schulform der Sekundarstufe I mit der Vergabe eines attraktiven Abschlusses, der Berechtigungen sowohl zum Besuch weiterführender allgemeinbildender als auch berufsbildender Schulen im Bereich der Sekundarstufe II ermöglicht, gerade abgebaut werden sollte. Solange das frühere Volksschulentlassungszeugnis bzw. der heutige Hauptschulabschluß von vornherein eine Sackgasse darstellten und teilweise heute noch darstellen, konnte es in der Tat weitgehend dem pädagogischen Ermessen der Lehrer einzelner Schulen überlassen bleiben, ob und nach welchen Kriterien sie dem Schüler die Qualifikation der Berufsreife (so noch heute die Bezeichnung des Hauptschulabschlusses in Rheinland-Pfalz) bestätigten. In dem Augenblick jedoch, in dem auch mit dem Hauptschulabschluß zugleich Berufs- und Lebenschancen vergeben werden, bedarf es zumindest einer administrativen Regelung, nach der alle Schulen eines Landes verfahren, möglichst sogar einer vom Gesetzgeber parlamentarisch verabschiedeten Rahmenordnung, wie sie z. B. Thomas Oppermann in seinem Gutachten für den 51. Deutschen Juristentag für alle Abschluß- und Übergangsregelungen gefordert hat:

> „Es kann keinem ernsthaften Zweifel unterliegen, daß schulische Prüfungen mindestens dort, wo sie im Sinne von Berechtigungen Voraussetzungen für weiteren bildungs- und berufsmäßigen Aufstieg schaffen (Aufnahmeprüfung in weiterführende Schulen, sog. „mittlere Reife", Abitur, Fachhochschulreife und andere Berufsschulabschlüsse), von wesentlicher Grundrechtsrelevanz sind. Bei Lichte besehen handelt es sich häufig bereits um subjektive Berufszulassungsvoraussetzungen ... Es ist daher rechtsstaatlich-demokratisch unbedingt erforderlich, daß solche „sozialen Verteilungsmechanismen" in ihren Grundzügen vom Gesetzgeber selbst festgelegt und im übrigen über gesetzliche Ermächtigung im Verordnungswege ergehen." (Oppermann, 1976, S. C 57 f.)

In den meisten älteren, aber auch neueren Schulgesetzen wird diese Forderung Oppermanns noch nicht erfüllt; Voraussetzung dafür wäre zumindest die Festsetzung einer einheitlichen Verfahrensgrundlage bzw. eines einheitlichen Bezugssystems für alle Abschlüsse am Ende der Sekundarstufe I wie in Niedersachsen, besser noch ein einheitlicher Abschluß, wie er im Bremer Schulgesetz als Zukunftsperspektive zwar genannt, nicht aber — der Oppermannschen Forderungen entsprechend — wenigstens in Grundzügen festgelegt ist.

Entsprechendes gilt für die Vergabe von Berechtigungen sowie für die verschiedenen Möglichkeiten zum Erwerb unterschiedlicher Abschlüsse außerhalb der betreffenden Regelschulformen. Nur in Berlin sind z. B. die Übergangsmöglichkeiten für Schüler von der Hauptschule zur Realschule und von der Realschule zur gymnasialen Oberstufe am Ende der Sekundarstufe I im Schulgesetz verankert, in Bayern sind sie immerhin Bestandteil der jeweiligen Schulordnungen, in Bremen und Niedersachsen haben sie den Charakter von Rechtsverordnungen und sind als solche in den entsprechenden Gesetz- und Verordnungsblättern angekündigt; in anderen Länder dagegen werden sie lediglich durch Erlaß geregelt (z. B. in Baden-Württemberg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland). In Schleswig-Holstein fehlt sogar eine eigene Übergangsregelung, statt dessen sind die Übergangsbestimmungen für Realschüler (von der Hauptschule zur Realschule und zur gymnasialen Oberstufe ist kein Übergang vorgesehen, zumindest konnte keine entsprechende Regelung aufgefunden werden) in der „Vorläufigen Ordnung für die Aufbaugymnasien" enthalten.

Gleiches gilt in noch stärkerem Maße für die unterschiedlichen Berechtigungen zum Besuch weiterführender Schulen. Lediglich in Niedersachsen sind

diese vollständig in einer besonderen Verordnung zusammengefaßt; in Berlin, ansatzweise auch in Bremen und Rheinland-Pfalz, werden sie — zumindest in Grundzügen — im Schulgesetz als Eingangsbedingungen für verschiedene weiterführende berufliche Schulformen, in Bayern in den entsprechenden schulformspezifischen Schulordnungen, in anderen Ländern in den Schul- und Ausbildungsordnungen für die beruflichen Schulen der verschiedensten Fachrichtungen geregelt, wobei letztere zumeist lediglich Erlaßcharakter haben und darüber hinaus in den meisten Bundesländern für längst nicht alle Fachrichtungen existieren. Die Unzulänglichkeit einer derartigen Rechtsgrundlage für die Regelung der Übergänge von den verschiedenen Schulformen der Sekundarstufe I in die weiterführenden beruflichen Bildungsgänge der Sekundarstufe II ist um so größer, als in vielen Ländern wegen Mangels an Ausbildungsplätzen längst nicht mehr alle Bewerber, die die jeweils vorgeschriebenen formalen Eingangsvoraussetzungen erfüllen, aufgenommen werden können, womit die in Artikel 12 Grundgesetz verbürgte Wahlfreiheit von Beruf und Ausbildungsstätte ganz erheblich tangiert wird. Folglich bedürften entsprechende Regelungen — wie z. B. auch im Kommentar zum Entwurf des neuen Hamburger Schulgesetzes ausdrücklich betont wird — unbedingt der parlamentarisch-gesetzlichen Legitimierung: „Zulassungsbeschränkungen sind nach der Rechtsprechung auch im schulischen Bereich nur auf Grund gesetzlicher Bestimmungen möglich" (Kommentar zu § 30). Allerdings wird auch in Hamburg wie in den meisten anderen Bundesländern der Numerus clausus am Eingang der verschiedenen Berufsfach- und Fachschulen bislang lediglich durch Verwaltungsvorschriften der Schulbehörde im Rahmen von Zulassungsverordnungen für die Berufsfach- und Fachschulen der verschiedenen Berufsrichtungen geregelt. Lediglich in Bremen gibt es seit kurzem eine generelle gesetzliche „Regelung von Zugangsbeschränkungen an bremischen Schulen für nicht mehr vollzeitschulpflichtige Schüler" (vom 20. Dezember 1976, vgl. Dok. Bremen), die zumindest eine einheitliche und juristisch abgesicherte, wenn auch keineswegs unproblematische Verfahrensgrundlage darstellt.

Auch die rechtliche Qualität der Ordnungen zum Erwerb von Sekundarstufen-I-Abschlüssen außerhalb der betreffenden Schulformen ist sehr unterschiedlich: In einigen Ländern wie Berlin und Bremen sind die diesbezüglichen Regelungen als Verwaltungsverordnungen in den entsprechenden Gesetz- und Verordnungsblättern verkündet, in den meisten anderen dagegen haben sie lediglich Erlaßcharakter und werden nur in den betreffenden Amts- und Nachrichtenblättern mitgeteilt.

Das größte Defizit an Rechtsgrundlagen besteht jedoch zweifellos in allen Bundesländern in bezug auf die gegenseitige Anerkennung von Sekundarstufen-I-Abschlüssen. Zwar gibt es fast überall sehr detaillierte Bestimmungen über die Anerkennung von Abschlüssen der verschiedenen deutschen Schulen im Ausland, die entsprechenden KMK-Rahmenvereinbarungen folgen, in keinem Bundesland dagegen eine gesetzliche oder administrative Grundlage für die Anerkennung gleichwertiger Leistungsnachweise aus anderen Bundesländern. Lediglich im Zusammenhang mit den Ergänzenden Bestimmungen zur Allgemeinen Schulordnung für die Berufsaufbauschulen in Bayern wird z. B. einmal ganz am Rande auf die Gleichstellung von Bewerbern aus anderen Bundesländern bei der Aufnahme in diesen Schultyp eingegangen, wenn es heißt:

> „Bewerber, welche die Hauptschule in einem anderen Land der Bundesrepublik besucht und mit Erfolg abgeschlossen haben, stehen für den Eintritt in die Berufsaufbauschule bayerischen Bewerbern mit dem qualifizierenden Abschluß der Hauptschule nur dann gleich, wenn sie im Abschlußzeugnis der Hauptschule in allen Pflichtfächern mit Ausnahme musischer Fächer sowie des Faches Leibeserziehung einen Notendurchschnitt von 2,50 oder besser erzielt haben und in den Fächern Deutsch, Englisch und Rechnen (Mathematik) jeweils mindestens die Note 3 nachweisen können. Anderenfalls stehen sie Bewerbern mit einfachem Hauptschulabschluß gleich." (Ergänzende Bestimmungen zur Allgemeinen Schulordnung für die Berufsaufbauschulen, 6.2.4).

Ob die gleichen Bedingungen auch für andere weiterführende berufliche und allgemeine Bildungsgänge im Bereich der Sekundarstufe II gelten, ist unklar. Ebenso unbefriedigend bleibt etwa ein Hinweis in einem hessischen Erlaß über Versetzungsbestimmungen, wo es heißt:

> „Für den Übergang von Schülern aus anderen Bundesländern in weiterführende Schulen gelten die gleichen Bestimmungen wie für hessische Schulen",

unbefriedigend deshalb, weil das System der Sekundarstufen-I-Abschlüsse in Hessen anders ist als in den meisten anderen Bundesländern, z. B. die Hauptschule dort nur einen Abschluß nach 9 Schuljahren vergibt, in anderen Bundesländern dagegen zwei verschiedenartige nach 9, teilweise sogar noch einen oder zwei weitere Abschlüsse nach 10 Schuljahren.

Selbst in den Kultusministerien der Länder scheint wenig Klarheit über das Procedere in derartigen Fällen zu bestehen, zumindest läßt darauf die Antwort des Kultusministeriums Baden-Württemberg auf eine entsprechende Anfrage des Gutachters schließen:

> „Eine Gesamtregelung der Anerkennung der verschiedenen Sekundarstufen-I-Abschlüsse gibt es bisher in Baden-Württemberg nicht. Sekundarstufen-I-Abschlüsse, die in anderen Bundesländern an Schulen erworben wurden, die dem Hamburger Abkommen entsprechen, werden anerkannt. Im anderen Fall findet eine Einzelprüfung auf die Gleichwertigkeit hin statt." (Brief des Kultusministeriums Baden-Württemberg an den Verf. v. 20. September 1977).

Was aber heißt das im Einzelfall? Das Hamburger Abkommen ist so allgemein gefaßt, daß sich die Sekundarstufen-I-Abschlußsysteme aller Bundesländer, so verschiedenartig sie im einzelnen sind, damit vereinbaren lassen. Was aber passiert konkret

mit einem Schüler, der z. B. in Berlin, Bremen oder Nordrhein-Westfalen in der Realschule die Voraussetzung zur Aufnahme in die gymnasiale Oberstufe erfüllt hat, dem aber die zweite Fremdsprache fehlt, die in Baden-Württemberg eine wesentliche Aufnahmevoraussetzung ist, in anderen Ländern dagegen in der Oberstufe nachgeholt werden kann? Oder aber wird der rheinland-pfälzische Abschluß nach Klasse 10, der dort mit dem Realschulabschluß gleichgestellt wird, auch in Baden-Württemberg als solcher anerkannt und mit den gleichen Berechtigungen honoriert? Die Fragen ließen sich beliebig fortsetzen. Daß die in Aussicht genommene Einzelprüfung für die betroffenen Schüler eine große Benachteiligung bedeutet, braucht kaum eigens betont zu werden.

Angesichts des gegenwärtigen Bildungsnotstandes in Form mangelnder Ausbildungseinrichtungen für alle Jugendlichen sowie der zunehmenden Bedeutung schulischer Berechtigungen für die Zulassung zu fast allen Ausbildungsgängen nicht nur im tertiären Bereich, sondern auch in der Sekundarstufe II scheint deshalb eine bundeseinheitliche Regelung dringend vonnöten, damit sowohl die bestehende Rechtsunsicherheit bezüglich der gegenseitigen Anerkennung von Abschlüssen zwischen den Ländern als auch die immer größer werdenden Schwierigkeiten für Eltern mit Kindern im schulpflichtigen Alter beim Wechsel von einem Bundesland in ein anderes beseitigt werden. Ob allerdings eine solche bundeseinheitliche Regelung bei der gegenwärtigen Unterschiedlichkeit der Sekundarstufen-I-Abschlüsse in den einzelnen Ländern überhaupt möglich ist, scheint mehr als zweifelhaft, so daß der erste Schritt in dieser Richtung auf dem Weg einer allmählichen Vereinheitlichung der Abschlußbestimmungen selbst gemacht werden müßte.

2 Die Regelung der Sekundarstufen-I-Abschlüsse in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland

2.1 *Arten von Sekundarstufen-I-Abschlüssen*

Fragt man zunächst einmal danach, welche Sekundarstufen-I-Abschlüsse es in den einzelnen Bundesländern überhaupt gibt, stößt man bereits hier auf eine Fülle unterschiedlicher Formen. Schon die Zahl der möglichen Abschlüsse an den Regelschulformen variiert zwischen drei und fünf, eigentlich sogar zwischen zwei und sechs, insofern das Versetzungszeugnis des Gymnasiums nach Klasse 11 zum einen in der Regel überhaupt noch nicht als Sekundarstufen-I-Abschluß betrachtet, zum anderen aber in Niedersachsen auch der Abschluß der Schule für Lernbehinderte ausdrücklich als Abschluß im Sekundarbereich I ausgewiesen wird, der in den anderen Ländern nur im Zusammenhang mit dem Sonderschulwesen mehr oder weniger am Rande Erwähnung findet. Rechnet man das Versetzungszeugnis nach Klasse 11 zu den Sekundarstufen-I-Abschlüssen und klammert den Abschluß der Schule für Lernbehinderte hier aus, läßt sich eine erste Gruppe von Ländern zusammenfassen, die nach wie vor die traditionellen drei Abschlüsse vergibt, nämlich den Hauptschul-, den Realschulabschluß und das Versetzungszeugnis nach Klasse 11 (Bremen, Hessen, Saarland und Schleswig-Holstein). Auf der anderen Seite vergibt Niedersachsen fünf verschiedene Abschlüsse, die darüber hinaus nicht schulformbezogen, sondern schulformübergreifend sind, nämlich den Hauptschulabschluß und den qualifizierten Hauptschulabschluß nach 9 Schuljahren und den Sekundarstufen-I-Abschluß-Hauptschulabschluß, den Sekundarstufen-I-Abschluß-Realschulabschluß sowie den Erweiterten Sekundarabschluß I nach 10 Schuljahren, die sämtlich an allen Schulformen im Sekundarstufen-I-Bereich erworben werden können. Schließlich gibt es in den restlichen Ländern vier verschiedene Arten von Abschlüssen, wobei diese allerdings von Land zu Land wiederum sehr unterschiedlich sind.

Die Unterschiedlichkeit der Sekundarstufen-I-Abschlüsse in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland betrifft vor allem die Hauptschule, was schon durch die Tatsache bedingt ist, daß einige Länder ein 10. Schuljahr anbieten, andere dagegen nicht. Aber selbst Länder mit 9 bzw. 10 Schuljahren verfahren in der Abschlußfrage keineswegs einheitlich. So beschränken sich einige Länder mit der neunjährigen Hauptschule auf die Vergabe des Hauptschulabschlusses an deren Ende (Hessen, Saarland, Schleswig-Holstein), andere dagegen differenzieren diesen Abschluß nach zwei Anspruchniveaus (Baden-Württemberg, Bayern); entsprechend verfahren die Länder mit 10 Schuljahren, indem sie entweder nur einen (Berlin, Rheinland-Pfalz) oder aber zwei (Nordrhein-Westfalen) bzw. sogar drei (Niedersachsen) Arten von Abschlüssen vergeben, wobei sowohl der einfache wie auch der differenzierte Abschluß nach der 9. wie 10. Klasse von Land zu Land wiederum sehr unterschiedlich ist, vor allem aber — wie noch zu zeigen sein wird — sehr unterschiedliche Berechtigungen zur Folge hat.

2.2 *Vergabeverfahren*

Ebenso unterschiedlich wie Art und Anzahl der Abschlüsse sind die Vergabeverfahren selbst für gleiche oder entsprechende Abschlüsse, wobei zu berücksichtigen ist, daß diese größtenteils aus Soll- und Kann-Vorschriften bestehen, also einen mehr oder weniger großen Ermessensspielraum eröffnen und deshalb in der Regel nur in Umrissen oder wie in Berlin überhaupt nicht präzisiert werden können, ganz abgesehen davon, daß in Hamburg Abschluß- oder Versetzungsbestimmungen für Haupt- und Realschule ganz fehlen und in Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz von Rechts wegen ungültige Versetzungsordnungen in Kraft sind (vgl. oben).

Die Unterschiedlichkeit bei der Vergabe des Hauptschulabschlusses — sei es in einfacher oder differenzierter Form — fängt schon damit an, daß die Gewichtung der einzelnen Fächer sehr verschiedenartig ist. In einzelnen Bundesländern ist z. B. die Fremdsprache (meistens Englisch) gar nicht versetzungswirksam (z. B. in Rheinland-Pfalz und Hessen), in anderen wird sie zur Gruppe der zweitrangigen Fächer gerechnet (Saarland), in den restlichen Bundesländern dagegen ist die Fremdsprache Hauptfach und kann damit z. B. in Bremen bei ungünstigen Leistungen ohne entsprechenden Ausgleich zur

Nichterreichung des Hauptschulabschlusses führen. Ähnlich unterschiedlich ist die Bewertung der übrigen Fächer: In Hessen werden z. B. alle Fächer gleich bewertet, in anderen Ländern dagegen nach traditionellem Muster Haupt- und Nebenfächer (Fächergruppe I und II) und dabei gelegentlich noch einmal versetzungswirksame und nicht versetzungswirksame Nebenfächer unterschieden, wobei zu letzteren vor allem die handwerklichen und musischen Fächern gehören (z. B. in Schleswig-Holstein), was vor allem deshalb verwundert, als sowohl die traditionelle Volks- wie auch die heutige Hauptschule ihre pädagogische Legitimation gerade aus der Förderung des sogenannten praktisch veranlagten Schülertyps ableitete, so daß man meinen sollte, daß diesen Fächern in der Hauptschule besonderes Gewicht zukommen müßte. Schließlich unterscheiden wiederum andere Länder nicht nach Haupt- und Nebenfächern, sondern nach der Stundenzahl, mit der einzelne Fächer unterrichtet werden (z. B. Bremen und Niedersachsen). Diese Unterscheidung zwischen verschiedenwertigen Fächern — gleich welcher Art — erlangt vor allem Relevanz bei der Festsetzung der für den Hauptschulabschluß noch tolerablen Ausfälle, wobei in der Regel in der Fächergruppe I nur eine nicht ausreichende Leistung akzeptiert wird, in der Fächergruppe II dagegen zumindest in einigen Bundesländern mehrere; sie ist ebenfalls bedeutsam für die in den einzelnen Ländern geltenden Ausgleichsbestimmungen für nicht ausreichende Leistungen, insofern in Ländern ohne Unterscheidung zwischen Haupt- und Nebenfächern alle Fächer ausgleichsrelevant sind wie z. B. in Hessen, wohingegen in den anderen Ländern eine nicht ausreichende Leistung gewöhnlich nur durch gute oder befriedigende Leistungen in einem gleichwertigen Fach bzw. durch mehrere entsprechende Leistungsnachweise in nicht gleichwertigen Fächern ausgeglichen werden können.

Vergleicht man das Anforderungsniveau einzelner Bundesländer anhand der durch die Abschluß- und Versetzungsordnungen tolerierten Ausfälle bzw. der dort festgelegten Ausgleichsmöglichkeiten, lassen sich auch hier große Unterschiede feststellen. In Hessen z. B. müssen nicht ausreichende Leistungen — mit Ausnahme der Fremdsprache — generell ausgeglichen, in Bremen und Schleswig-Holstein kann über eine 5 — gleich in welchem Fach — hinweggesehen werden, in Nordrhein-Westfalen ist sowohl eine 5 in Deutsch, Englisch oder Mathematik als auch zusätzlich in einem anderen Fach, in Baden-Württemberg sind generell zwei mangelhafte Leistungen, in Rheinland-Pfalz und dem Saarland sogar eine mangelhafte Leistung in einem Haupt- und zwei mangelhafte Leistungen in Nebenfächern möglich, ohne daß der Hauptschulabschluß — trotz fehlenden Ausgleichs — verwehrt wird, wobei allerdings in Rheinland-Pfalz — auch dies wiederum eine Ausnahme — das Fach Deutsch bei mangelhaften Leistungen ausgeglichen werden muß. Schließlich bekommt ein Schüler in Bayern das — allerdings dem Hauptschulabschluß in anderen Ländern hinsichtlich der damit verbundenen Berechtigungen nicht ganz gleichwertige — Entlassungszeugnis mit Erfolgsvermerk selbst dann noch, wenn er beispielsweise in Deutsch, Englisch, Mathematik und einem Sachfach mangelhafte Leistungen aufweist, zumindest muß dies aus der Tatsache erschlossen werden, daß — laut „Verordnung über Ergänzende Bestimmungen zur Allgemeinen Schulordnung für die Volksschulen in Bayern" — das Entlassungszeugnis nicht den Erfolgsvermerk erhalten kann, wenn der Schüler „in Deutsch, Mathematik und Englisch sowie in zwei Fächern des Sachunterrichts keine bessere Note als ‚mangelhaft' erhält" (Verordnung 33.3.1 und 25.2.2.3).

Ebenso unterschiedlich wie die Zahl der jeweils tolerierten Leistungsausfälle sind die Ausgleichsbestimmungen in den einzelnen Bundesländern, und zwar sowohl was die Zahl der Ausgleichsmöglichkeiten (in Hessen z. B. unbegrenzt), die gegenseitige Verrechnung von Fächern (s. o.) als auch die für einen Ausgleich zu erbringenden Leistungen anbelangt. Kann so z. B. in einigen Ländern mit einer befriedigenden Leistung ein mangelhaft, mit einer guten Leistung ein ungenügend wettgemacht werden (Bremen, Hessen, Niedersachsen), braucht ein Schüler etwa in Baden-Württemberg für den Ausgleich derselben Ausfälle jeweils eine gute bzw. sehr gute Leistung.

Schon hier stellt sich in aller Deutlichkeit die Frage, welchen Sinn derartige, in den meisten Versetzungs- und Abschlußordnungen mehr oder weniger detailliert festgelegte Regelungen bezüglich von Leistungsausfällen und Ausgleichsmöglichkeiten überhaupt haben, wenn sie — wie unser Überblick verdeutlicht — beliebig durch andere zu ersetzen sind. Mit welchem pädagogischen oder politischen Recht verlangt man beispielsweise von einem Schüler in Rheinland-Pfalz für eine mangelhafte Leistung in Deutsch einen Ausgleich, wenn ‚es' in anderen Bundesländern auch ohne Ausgleich ‚geht'? Dabei stellt sich nicht nur die Frage nach der pädagogischen wie politischen Legitimation derartiger Verordnungen und Erlasse — von der Fragwürdigkeit jedweder Zensurengebung einmal ganz abgesehen —, sondern es wird zugleich das Problem der Chancengleichheit für Schüler unterschiedlicher Bundesländer aufgeworfen, insofern unterschiedliche Maßstäbe bei der Vergabe von Abschlüssen Erfolg oder Nichterfolg wesentlich mitbestimmen, damit aber die Schüler in dem einen Bundesland bevorzugen, im anderen dagegen benachteiligen.

Die hier am Beispiel der Hauptschulabschlüsse nach neun Schuljahren aufgezeigte Problematik bezüglich der Unterschiedlichkeit der Vergabeverfahren läßt sich anhand der Bestimmungen für den qualifizierten Realschulabschluß und nicht zuletzt das Versetzungszeugnis nach Klasse elf des Gymnasiums beliebig erhärten (vgl. Synopse). Dabei stechen beim qualifizierten Hauptschulabschluß und beim Realschulabschluß noch weitere grundlegende Unterschiede der Vergabeverfahren ins Auge. Wird in Baden-Württemberg, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen der qualifizierte Hauptschulabschluß aufgrund des Abschlußzeugnisses nach der 9. Klasse vergeben, muß sich ein Schüler in Bayern, um den qualifizierten Hauptschulabschluß zu erwerben, einer eigenen Prüfung unterziehen. Ähnliche

Unterschiede des Vergabeverfahrens gelten für den Realschulabschluß. Während in sieben Ländern die Erfüllung der in den Versetzungsordnungen vorgeschriebenen Mindestleistungen genügt, werden in Baden-Württemberg, Bayern, Schleswig-Holstein und dem Saarland eigene Abschlußprüfungen durchgeführt, aufgrund derer dann erst über den erfolgreichen Abschluß entschieden wird. Aber selbst die in diesen vier Ländern durchgeführten Prüfungsverfahren sind keineswegs einheitlich, vielmehr unterscheiden sie sich von der Anzahl und Art der vom Schüler zu erbringenden schriftlichen und mündlichen Leistungen bis hin zur Art und Weise der Aufgabenstellung, Korrektur und selbstverständlich der Beurteilungsmaßstäbe. Nicht ohne Bedeutung für den unterschiedlichen Schwierigkeitsgrad einer derartigen Prüfung scheint dabei u. a. zu sein, daß in Schleswig-Holstein die schriftlichen Aufgabenstellungen für die Schüler durch die jeweilige Schule vorgeschlagen und dann in der Regel von entsprechenden zentralen Fachausschüssen genehmigt werden, in Baden-Württemberg, Bayern und dem Saarland dagegen von den Kultusministerien für alle Schulen des Landes einheitliche Aufgaben gestellt werden, die den vorangegangenen Unterricht in keiner Weise berücksichtigen können. Unterschiedlich sind auch beim Realschulabschluß die den Schülern zugestandenen Leistungsausfälle sowie die entsprechenden Ausgleichsbestimmungen, wenn auch die Bandbreite hier längst nicht so groß ist wie beim Hauptschulabschluß.

Als letztes Beispiel für die Unterschiedlichkeit der Vergabeverfahren bei den Sekundarstufen-I-Abschlüssen in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland sollen die Gesamtschulabschlüsse nach neun und zehn Jahren dienen, wobei allerdings zu berücksichtigen ist, daß es sich bei den Gesamtschulen in der Regel um Schulversuche handelt, folglich die Abschlußbestimmungen vielfach noch vorläufigen Charakter haben. Bei aller Verschiedenheit der Verfahrensweisen im einzelnen scheint uns am bedeutsamsten die Tatsache, daß sich in Bayern und Schleswig-Holstein auch die Schüler von Gesamtschulen an den landeseinheitlichen Abschlußprüfungen beteiligen müssen, bedeutsam deshalb, weil die Gesamtschulen dieser Länder damit an die Lernziele der entsprechenden Regelschulen gebunden werden. Sehr verschieden ist darüber hinaus die Bemessungsgrundlage, auf der die einzelnen Abschlüsse, die zumeist denen des Regelschulwesens der betreffenden Länder entsprechen, vergeben werden. So bilden in einer Reihe von Bundesländern (Baden-Württemberg, Bayern, Saarland und Schleswig-Holstein) unterschiedliche Fachleistungskurs-Niveaustufen die Basis für die Abschlußerteilung, wobei in der Regel A-, B- und C-Kurse mit gymnasialem- realschul- und hauptschulbezogenem Niveau gleichgesetzt und die Noten in den nicht-leistungsdifferenzierten Fächern entsprechend umgerechnet werden. Der Sekundarstufen-I-Abschluß, den ein Schüler erhält, richtet sich bei einem derartigen Verfahren in der Regel nach dem mittleren Niveau, dem ein Schüler zugehört, wobei die Bestimmungen im einzelnen von Bundesland zu Bundesland sehr verschieden sind. In Berlin dagegen werden die Noten aller Fächer zusammengezählt, das Mittel der letzten drei Halbjahreszeugnisse gebildet und auf dieser Grundlage das Abschlußniveau des Schülers bestimmt, wobei für jeden Abschluß bestimmte untere Grenzwerte festgesetzt sind. So muß ein Schüler mindestens einen Schnitt von 2,8 erlangen, um das Versetzungszeugnis nach Klasse 11 der gymnasialen Oberstufe zu erreichen, von 3,5 für den Realschulabschluß und von 4,0 für den Hauptschulabschluß, wobei für einzelne Leistungsausfälle wiederum besondere Bestimmungen gelten. In Nordrhein-Westfalen, aber auch z. B. in Bremen ist dagegen der Grad der erfüllten Lernziele ausschlaggebend, wobei in Nordrhein-Westfalen eine Skala mit acht, in Bremen mit sechs Bewertungsstufen als Grundlage dient. In den meisten Ländern spielen ähnlich wie bei den Abschlüssen im Regelschulwesen (auch an Gesamtschulen) verschiedenwertige Fächer und Fächergruppen eine wichtige Rolle.

Ein besonderes Problem bei den Gesamtschulabschlüssen stellt sich in bezug auf die Notenerteilung für Schüler mit unterschiedlichen Abschlüssen, und zwar vor allem unter dem Aspekt der Vergleichbarkeit der entsprechenden Zeugnisse mit denen des Regelschulwesens. Auch hier verfahren die Gesamtschulen der Bundesländer sehr unterschiedlich. Während in Berlin und Niedersachsen alle Schüler nach dem gleichen Notenschlüssel bewertet werden, Schüler mit einem Hauptschulabschluß damit in der Regel ein Zeugnis mit durchschnittlich ausreichenden Leistungen erhalten, werden in einigen Bundesländern zumindest die Noten für Schüler mit dem Hauptschulabschluß um eine (Nordrhein-Westfalen), zwei (Bayern), teilweise sogar drei Noten (Schleswig-Holstein, Saarland), in Schleswig-Holstein und dem Saarland sogar noch für Schüler mit dem Realschulabschluß um eine Note heraufgesetzt. Das aber bedeutet, daß Schüler in Ländern mit einheitlichem Notenniveau benachteiligt sind, und zwar nicht nur gegenüber Gesamtschülern in anderen Bundesländern, was in der Regel nicht so gravierend ist, sondern vor allem auch gegenüber Schulabgängern aus dem Regelschulwesen, deren Zeugnisse sich an der Norm ihrer Schulform orientieren. Damit aber wird nicht nur Artikel 11 Grundgesetz (Freizügigkeit innerhalb der Bundesrepublik Deutschland), sondern auch Artikel 3 Abs. 3 Grundgesetz (Gleichheit vor dem Gesetz) verletzt, weshalb eine Vereinheitlichung der Abschlußvergabe sowohl innerhalb der Länder als auch der Länder untereinander dringend nötig erscheint. Gerade der Vergleich der Abschlüsse des dreigliedrigen Systems mit denen der Gesamtschule bezüglich der Notenbemessung in unterschiedlichen Systemen macht deutlich, daß die hier zutage tretenden Probleme letztlich nur durch eine schulformübergreifende Sekundarstufen-I-Abschlußregelung zu lösen sind, die — soll die Freizügigkeit zwischen den Ländern der Bundesrepublik nicht beeinträchtigt werden — darüber hinaus möglichst bundeseinheitlich sein muß.

2.3 Übergänge auf weiterführende Bildungswege allgemeinbildender Art im Bereich der Sekundarstufe II

Das Problem der Chancengleichheit für Schüler aus unterschiedlichen Bundesländern sowie die Behinderung der im Grundgesetz verbürgten Freizügigkeit innerhalb der Bundesrepublik Deutschland durch die Unterschiedlichkeit der Sekundarstufen-I-Abschlußregelungen läßt sich besonders deutlich auch an den Übergangsbestimmungen beim Wechsel eines Schülers nach Abschluß der Hauptschule bzw. der Realschule auf eine weiterführende allgemeinbildende, wie wir später noch sehen werden, selbstverständlich auch berufsbildende Schule verdeutlichen. Zunächst einmal haben Schüler in Berlin, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, nach mehrjähriger Unterbrechung auch wieder in Hamburg Gelegenheit dazu, durch den Besuch eines allgemeinbildenden 10. Schuljahres an der Hauptschule nicht nur einen gegenüber dem Hauptschulabschluß nach 9 Schuljahren gehobenen Abschluß zu erwerben, sondern zugleich wesentlich bessere Voraussetzungen zum Übergang in die gymnasiale Oberstufe zu erlangen. Dabei sind allerdings schon die Zugangsvoraussetzungen zu diesem 10. Schuljahr in den vier bzw. fünf Ländern ungleich. Während nämlich in Nordrhein-Westfalen der qualifizierte Hauptschulabschluß nach 9 Schuljahren Voraussetzung zum Besuch der 10. Klasse ist, Rheinland-Pfalz die Zulassung sogar von einem Probeunterricht mit abschließender Eignungsüberprüfung in den Fächern Englisch, Mathematik und Deutsch abhängig macht, ist der Besuch der 10. Klasse in Berlin und Niedersachsen an keinerlei Bedingung geknüpft, es sei denn der, daß sich die Schüler schon am Ende der 8. Klasse für den Besuch des 10. Schuljahres entscheiden müssen, weil 9. und 10. Schuljahr in der Regel kombiniert werden und d. h. die 9. Klasse als Vorlaufklasse zum 10. Schuljahr nach einem anderen Lehrplan verfährt als die 9. Abschlußklasse.

Ebenso unterschiedlich ist die Wertigkeit des Abschlusses nach der 10. Klasse. Während dieser in Rheinland-Pfalz (als qualifizierter Sekundarabschluß I) und Nordrhein-Westfalen (als Fachoberschulreife) grundsätzlich mit dem Realschulabschluß gleichgestellt wird, bedarf es dazu in Berlin eines besonderen Feststellungsverfahrens, das sowohl an ein Gutachten der Klassenkonferenz als auch eine entsprechende Bescheinigung des Senators für Schulwesen gebunden ist, wohingegen in Niedersachsen dafür wiederum die Erreichung bestimmter — befriedigender — Mindestleistungen gefordert wird. Immerhin sind in allen Bundesländern mit 10jähriger Hauptschule Übergänge in die gymnasiale Oberstufe vorgesehen, die allerdings in Berlin und Rheinland-Pfalz einen gewissen Ausnahmecharakter besitzen, insofern sie wiederum eines Gutachtens durch die Klassenkonferenz und der Feststellung des Senators für Schulwesen (in Berlin) bzw. nur des Gutachtens durch die Klassenkonferenz (in Rheinland-Pfalz) bedürfen, während in Niedersachsen mit dem Erweiterten Sekundarabschluß I und in Nordrhein-Westfalen der Fachoberschulreife mit Qualifikationszusatz eigene Abschlußprofile vorgesehen sind, die den Übergang grundsätzlich ermöglichen. Daß auch die Leistungsvoraussetzungen, die für den Besuch der gymnasialen Oberstufe gefordert werden, in den Ländern mit 10. Hauptschuljahr variieren, überrascht kaum.

Ist in den Ländern mit 10. Hauptschulklasse trotz aller Unterschiede in jedem Fall ein mehr oder weniger direkter Weg zum Realschulabschluß bzw. einem Zeugnis, das diesem entspricht, sowie zum Übergang in die gymnasiale Oberstufe institutionalisiert, bildet in einigen Ländern ohne 10. Schuljahr wie in Schleswig-Holstein und dem Saarland die Hauptschule immer noch eine völlige Sackgasse, was die Möglichkeiten zum Übergang in die 10. Klasse der Realschule oder des Gymnasiums nach dem Hauptschulabschluß anbelangt; zumindest können für Schleswig-Holstein und das Saarland keine entsprechenden Übergangsregelungen aufgefunden werden, während in Hessen die Hauptschule wenigstens bis einschließlich Klasse 8 durchlässig nach der Realschule und dem Gymnasium hin ist. In Bayern gibt es für Schüler mit qualifizierendem Hauptschulabschluß und einem insgesamt guten Notendurchschnitt immerhin die Möglichkeit, ohne Prüfung in die Realschule und dann von dort, wiederum bei überdurchschnittlichem Notendurchschnitt von 1,5, auf die gymnasiale Oberstufe überzugehen; in Baden-Württemberg besteht darüber hinaus auch nach der 9. Klasse Hauptschule Gelegenheit, sich einer Aufnahmeprüfung für den Übergang in die 10. Klasse des Gymnasiums zu unterziehen, doch sind die Anforderungen die dabei an die Schüler gestellt werden — z. B. die Voraussetzung entsprechender Grundkenntnisse in der zweiten Fremdsprache —, zum einen derart hoch und sind die Belastungen, die zum anderen den Schülern zugemutet werden — zweimaliger Schulwechsel innerhalb eines Jahres in Bayern — derart unzumutbar, daß diese Bestimmungen in der Praxis kaum relevant sein dürften. Ähnliches gilt für die anderen Länder ohne 10. Hauptschuljahr, wenn auch z. B. für Bremen in gemilderter Form.

Übergangsmöglichkeiten von der Realschule zur gymnasialen Oberstufe nach erfolgreichem Realschulabschluß bestehen zwar grundsätzlich in allen Ländern; doch sind auch hier die von den Schülern zu erbringenden Vorleistungen sehr unterschiedlich, und zwar nicht nur bezüglich des verlangten Notendurchschnitts, sondern z. B. auch der Beherrschung einer zweiten Fremdsprache, wie sie in Baden-Württemberg und dem Saarland beim Übergang auf die gymnasiale Oberstufe der Normalform immer noch vorausgesetzt wird, während in den anderen Ländern die Möglichkeit besteht, die zweite Fremdsprache noch in den Klassen 11 bis 13 zu erlernen, bzw. in Bayern immerhin ein Jahr Nachholfrist gegeben wird, was allerdings für die davon betroffenen Schüler noch belastend genug sein dürfte.

Selbst beim Übergang von der 10. in die 11. Klasse des Gymnasiums gelten in den einzelnen Bundesländern verschiedenartige Bestimmungen. Während jedoch fast alle Bundesländer — vorläufig noch (?) — zumindest darin übereinstimmen, daß das normale Versetzungszeugnis nach Klasse 11 zureichende Voraussetzung ist, hat ein Schüler in Nieder-

sachsen dafür seit kurzem nicht nur ausreichende Leistungen in allen Fächern zu erbringen, sondern darüber hinaus noch befriedigende Leistungen in mindestens zwei Fächern, wovon eines Deutsch, Mathematik, erste, zweite oder dritte Fremdsprache sein muß.

Insgesamt wird auch am Beispiel der Übergänge innerhalb des allgemeinbildenden Schulwesens auf der Ebene der Sekundarstufen-I-Abschlüsse deutlich, wie ungleich die Bildungschancen für Schüler in verschiedenen Bundesländern aufgrund unterschiedlicher Abschlußsysteme sind, wobei sich gezeigt hat, daß das allgemeinbildende 10. Hauptschuljahr eine wichtige Gelenkstelle für einen möglichen Übergang von der Hauptschule in weiterführende allgemeine Bildungsgänge der Sekundarstufe II darstellt. Will man — so viel kann man aus dem bisher Gesagten folgern — ernst machen mit der Durchlässigkeit der Sekundarstufe I in allen ihren Formen, also auch der Hauptschule, wird man um die generelle Einrichtung eines allgemeinbildenden 10. Schuljahres nicht herumkommen; will man tatsächlich Chancengleichheit herstellen, wie sie in Artikel 3 Abs. 3 Grundgesetz ausdrücklich auch auf Abstammung, Heimat und Herkunft aller Deutschen bezogen wird, dann muß die Möglichkeit, über ein 10. Schuljahr sowohl einen mittleren Abschluß erreichen als auch in die gymnasiale Oberstufe überwechseln zu können, in allen Ländern der Bundesrepublik Deutschland institutionalisiert werden.

2.4 Berechtigungen zum Besuch weiterführender beruflicher Schulen

Wenn auch die Möglichkeiten zum Besuch allgemeiner Bildungsgänge in der Sekundarstufe II in den einzelnen Bundesländern sehr unterschiedlich sind, müßten doch wenigstens überall gleiche Zugangschancen zu den weiterführenden beruflichen Schulen bestehen. In der Tat sind die Unterschiede hier nicht ganz so groß, doch von gleichen Bildungschancen kann auch in diesem Bereich längst nicht gesprochen werden. Dies zeigt schon die Tatsache, daß bestimmte weiterführende berufliche Schulen in einigen Ländern überhaupt nicht angeboten werden, wie die Berufsaufbauschule in Berlin und Nordrhein-Westfalen, die Fachoberschule in Schleswig-Holstein und Baden-Württemberg, wobei allerdings in Baden-Württemberg die Berufskollegs als entsprechende Einrichtungen angesehen werden können. Große Unterschiede bestehen auch hinsichtlich der Berufsfachschule, die in den einzelnen Ländern sehr verschieden ausgeprägt ist und unterschiedliche Funktionen hat. Ist so der Besuch einiger Berufsfachschulen an die Voraussetzung einer Berufsausbildung bzw. eines beruflichen Praktikums nach dem Haupt- oder Realschulabschluß geknüpft, können andere unmittelbar nach dem Haupt- oder Realschulabschluß als 10. oder 11. (Berlin), als 9. und 10. (Hessen) bzw. in Bayern sogar als 8. und 9. Klasse (Wirtschaftsschule) besucht werden. Unterschiedlich sind auch die Aufnahmevoraussetzungen in verschiedenen Bundesländern; während z. B. für eine Reihe von Berufsfachschulen, die als 10. Schuljahr geführt werden, der einfache Hauptschulabschluß genügt, ist in Baden-Württemberg für dieselben Berufsfachschulen der qualifizierte Hauptschulabschluß (A-Abschluß) Voraussetzung. Hinzu kommen inzwischen in einer Reihe von Bundesländern besondere Numerus-clausus-Bestimmungen im Falle einer Diskrepanz zwischen Bewerberzahl und freien Plätzen, wobei auch diese Numerus-clausus-Bestimmungen nicht einheitlich sind, so daß die tatsächlichen Möglichkeiten zum Besuch derartiger Schulen — über die geforderten formalen Qualifikationen hinaus — den regionalen Bewerberzahlen entsprechend mehr oder weniger stark von den Zensuren des Hauptschulabschlußzeugnisses, teilweise auch von den Ergebnissen entsprechender Eingangsprüfungen an den betreffenden Berufsfachschulen abhängen. Die mit derartigen Numerus-clausus-Bestimmungen zusammenhängenden Probleme sind in den letzten Jahren im Zusammenhang mit dem Numerus clausus beim Übergang in den tertiären Bildungsbereich ausführlich diskutiert worden; es wäre an der Zeit, diese Diskussion auf entsprechende Numerus-clausus-Bestimmungen beim Übergang von der Sekundarstufe I in die Sekundarstufe II auszudehnen.

2.5 Möglichkeiten zum nachträglichen Erwerb von Abschlüssen außerhalb des Regelschulwesens — Anerkennung der Gleichwertigkeit

Schließlich soll noch ein Blick auf die verschiedenen Möglichkeiten, Sekundarstufen-I-Abschlüsse außerhalb des Regelschulwesens nachholen zu können bzw. die Gleichwertigkeit mit diesen anerkannt zu bekommen, geworfen werden. Dabei macht unsere Synopse deutlich, wie unterschiedlich auch hier — schon rein zahlenmäßig — die Möglichkeiten in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland sind. Sie bewegen sich beim Hauptschulabschluß zwischen drei und sechs, beim Realschulabschluß sogar zwischen vier (Saarland) und acht (Nordrhein-Westfalen). Lediglich die Möglichkeit zum nachträglichen Erwerb des Hauptschul- wie Realschulabschlusses über die Fremdenprüfung bzw. zur Anerkennung eines entsprechenden Abschlußzeugnisses nach der 9. und 10. Klasse der Realschule bzw. des Gymnasiums als Haupt- bzw. Realabschluß besteht — wie wir noch sehen werden aufgrund entsprechender KMK-Empfehlungen — in allen Bundesländern; darüber hinaus kann der Realschulabschluß überall durch Absolvierung der Berufsfachschule nachgeholt werden, wobei die Bedingungen allerdings hier schon wieder verschieden sind. In den meisten Bundesländern kann der Hauptschulabschluß inzwischen — ebenfalls aufgrund einer KMK-Empfehlung — über das Berufsgrundbildungsjahr oder auch durch den erfolgreichen Berufsschulabschluß erworben werden; auch hier gelten jedoch im einzelnen wiederum unterschiedliche Bestimmungen, beispielsweise müssen in Schleswig-Holstein dafür im Zusammenhang mit dem Berufsgrundbildungsjahr besondere Förderkurse besucht werden. Dafür kann allerdings dort — wie übrigens auch in Berlin — mit dem erfolgreichen Abschluß von Berufsschule und gleichzeitigem Abschluß der Berufsausbildung der Realschulabschluß erworben werden, wenn zusätzlich entsprechende Förderkurse mit einer Prüfung erfolgreich abgeschlossen worden sind.

Die einzelnen Länder räumen auch hier wieder mit ihrem mehr oder weniger großen Angebot zum nachträglichen Erwerb von Sekundarstufen-I-Abschlüssen des Regelschulwesens unterschiedliche Berufs- und Lebenschancen ein. Für einen Schüler beispielsweise im Saarland bleibt zum nachträglichen Erwerb des Realschulabschlusses nur der Weg über die Fremdenprüfung, die Berufsfach- oder Berufsaufbauschule. In Nordrhein-Westfalen dagegen kann derselbe Schüler eine Abendrealschule besuchen, wovon es in Nordrhein-Westfalen immerhin 29 gibt (Angabe nach KMK-Unterlagen) oder aber entsprechende Volkshochschul-Kurse mit abschließender interner (!) Prüfung, von verschiedenen anderen Möglichkeiten im beruflichen Schulwesen einmal ganz abgesehen. Darüber hinaus besteht in Niedersachsen noch Gelegenheit dazu, sich an einer weiterführenden berufsbildenden Schule aufgrund einer Prüfung den einem Realschulabschluß gleichwertigen Bildungsstand bescheinigen zu lassen, wenn der Realschulabschluß für den Besuch dieser Schule vorausgesetzt wird.

Aber nicht nur die Angebote zum nachträglichen Erwerb von Sekundarstufen-I-Abschlüssen des Regelschulwesens sind in den einzelnen Bundesländern sehr ungleich, sondern auch die Durchführungsbestimmungen für gleichwertige Prüfungen. Wir wiesen schon darauf hin, daß die Volkshochschulen in Nordrhein-Westfalen Realschulprüfungen nach Abschluß der dafür vorgesehenen Kurse in eigener Regie, wenn auch unter Aufsicht der Schulbehörde durchführen, während in anderen Ländern die Volkshochschulen zwar entsprechende Kurse anbieten können, die Prüfungen selbst dann aber als Fremdenprüfungen stattfinden müssen. Selbst Einzelabstimmungen vergleichbarer Leistungsnachweise wie z. B. der Fremdenprüfung an Haupt- und Realschulen weichen in entscheidenden Punkten voneinander ab. Wir haben dies in unserer Synopse einmal am Beispiel der Wiederholungsmöglichkeiten für die betreffenden Prüfungen dokumentiert, die zwischen einem Mal und zwei Mal mit besonderer Genehmigung und zwei Mal ohne besondere Genehmigung schwanken. Auch hier sei wieder die Frage erlaubt, welchen pädagogischen Sinn die Beschränkung der Wiederholungsmöglichkeit auf ein Mal in verschiedenen Bundesländern hat, bzw. mit welchem Recht man einen Schüler in anderen Bundesländern dazu zwingt, eine besondere Genehmigung zur zweiten Wiederholungsprüfung einzuholen, wenn man in wiederum anderen Ländern auch ohne besondere Genehmigung ein drittes Mal zur Prüfung antreten kann.

3 KMK-Beschlüsse und -Rahmenvereinbarungen zu den Sekundarstufen-I-Abschlußregelungen

Um wenigstens ein Mindestmaß an Vereinheitlichung zu gewährleisten, haben sich die Länder schon 1949 mit der KMK ein Gremium geschaffen, das bestimmte koordinierende Funktionen wahrnehmen sollte. Zum Schluß unserer Bestandsaufnahme der geltenden Sekundarstufen-I-Abschlußregelungen ist deshalb nach KMK-Beschlüssen bzw. -Rahmenvereinbarungen zu fragen, die der Vereinheitlichung von Sekundarstufen-I-Abschlüssen dienen.

Die wichtigste Vereinbarung der Länder zum allgemeinbildenden Schulwesen generell und damit auch zu den Sekundarstufen-I-Abschlüssen stellt das „Abkommen zwischen den Ländern der Bundesrepublik Deutschland zur Vereinheitlichung auf dem Gebiet des Schulwesens" vom 28. Oktober 1964 in der Fassung vom 14. Oktober 1971 (KMK-Beschlüsse 101/1) dar, in dem einheitliche Bezeichnungen für „die auf der Grundschule aufbauenden Schulen" (§ 4 Abs. 2), die 9-Klassigkeit der Hauptschule bzw. die Zulässigkeit eines 10. Schuljahres (§ 9 Abs. 2), die verschiedenen Realschul- und Gymnasialformen (§§ 10 und 11), weiterhin die gegenseitige Anerkennung der „in den Ländern ausgestellten Reifezeugnisse und sonstigen Abschlußzeugnisse von Schulen, die Gegenstand dieses Abkommens sind" — allerdings ohne Festlegung irgendwelcher Modalitäten — sowie „die Erteilung der Zeugnisse ... nach Richtlinien der KMK" (§ 17) festgelegt sind. Wichtig für die zuletzt genannte Übereinkunft sind der Beschluß vom 3. Oktober 1968 über die „Erläuterung der Notenstufen bei Schulzeugnissen ... (Nr. 671) und der Beschluß vom 4./5. November 1954 in der Fassung vom 28./29. September 1961 über die „Bezeichnung von Schulzeugnissen" (Nr. 677), in dem eine einheitliche Unterscheidung zwischen Abschluß- und Abgangszeugnis vereinbart worden ist.

Dagegen stellt der Beschluß der KMK vom 8./9. Dezember 1960 in der Fassung vom 23. März 1966 über die „Übergänge von einer Schulart in die andere" (Nr. 120) — hier Punkt C — lediglich eine unverbindliche Empfehlung dar. Die geforderte Durchlässigkeit des Schulsystems schlägt sich nur in Kann-Bestimmungen nieder:

> „Die Oberstufe der Volksschule kann Züge vorsehen, die wie die Mittelschule einen mittleren Abschluß erlauben ... Schüler, die die Eignung und den Willen haben, nach einem mittleren Abschluß (Abschluß der Mittelschule, Fachschulreife) in die Oberstufe des Gymnasiums überzutreten, können Gelegenheit erhalten, freiwillig am Unterricht in einer zweiten Fremdsprache teilzunehmen und sich damit auf das weitgesteckte Ziel vorzubereiten." (Unterstreichungen W. K.)

Die Modalitäten, unter denen ein Schüler die Möglichkeit erhält, nach Abschluß der Realschule in eine gymnasiale Oberstufe überzutreten, bleiben wieder völlig in das Belieben der einzelnen Länder gestellt:

> „Die Länder eröffnen die Möglichkeit zum Übertritt in die Oberstufe des Gymnasiums entweder unmittelbar und mit Hilfe eines Überprüfungsverfahrens oder unter Einhaltung eines Übergangsjahres, das die Schwierigkeiten überwinden hilft."

Aus eben diesem Ermessensspielraum und den durch ihn bedingten Unterschieden aber, die wir an einer Fülle von Beispielen zu verdeutlichen versucht haben, resultiert für die davon betroffenen Schüler ein hohes Maß an Chancenungleichheit.

Auch der Beschluß der KMK vom 13. Mai 1954 in der Fassung vom 28./29. September 1961 (Nr. 840) über eine „Umschulung von Schülern innerhalb der Bundesrepublik Deutschland" bleibt rein formal. Interessant ist, daß Schüler, die von einer deutschen Schule im Ausland auf innerdeutsche Schulen übergehen, einen wesentlich größeren Vertrauensvorschuß genießen (vgl. Beschluß vom 5. Juni 1973, Nr. 843) als Schüler, die von einem Bundesland ins andere überwechseln.

Beschlüsse der KMK zu Abschlüssen einzelner Schulformen regeln zumeist nur Sonder- und Randprobleme, so z. B. die Zuerkennung des Hauptschulabschlusses für Abgänger von der Realschule und des Gymnasiums „mit einem Versetzungsvermerk in eine Klasse, die über der Stufe liegt, in der noch die Pflicht zum Besuch einer Vollzeitschule besteht". Dagegen ist die Behandlung von Abgängern mit einem entsprechenden Abgangszeugnis ohne Versetzungsvermerk wiederum in das Ermessen der „zuständigen Unterrichtsverwaltung" gestellt (Beschluß der KMK über „Gleichwertigkeit von Abgangszeugnissen der Realschule und Gymnasien mit Abschlußzeugnissen der Hauptschule" vom 20. Dezember 1965, Nr. 123). Ebenfalls nur eine Kann-Bestimmung enthält die Rahmenvereinbarung über das Berufsgrundbildungsjahr vom 6. September 1973 (Nr. 321) bezüglich der nachträglichen Verleihung des Hauptschulabschlusses für Schüler, die das Berufsgrundbildungsjahr erfolgreich absolviert bzw. „einen Bildungsstand erreicht haben, der dem erfolgreichen Besuch der Hauptschule entspricht". Diese Rahmenvereinbarung ist — wie wir sahen — inzwischen von den meisten Bundesländern übernommen worden.

Ebenfalls nur marginal sind die Hinweise auf den Realschulabschluß. In den Empfehlungen zur Hauptschule vom 3. Juli 1969 (Nr. 130.1) wird — entsprechend zu der schon erwähnten Empfehlung die Übergänge betreffend — nahegelegt, die Hauptschule so anzulegen, „daß Hauptschüler ohne Zeitverlust auch zu einem Bildungsabschluß kommen können, der dem Realschulabschluß gleichwertig ist", was — wie wir sahen — in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich realisiert ist. Wichtiger scheint der Hinweis in den „Bezeichnungen zur Gliederung des beruflichen Schulwesens" vom 8. Dezember 1975 (Nr. 330), daß Berufsaufbauschulen „zu einem dem Realschulabschluß gleichwertigen Bildungsstand" führen. Schließlich ist auf die „Richtlinien für eine Ordnung der Fremdenprüfung zur Erlangung des Abschlußzeugnisses einer Mittelschule" vom 30. September 1953 (Nr. 152) zu verweisen, die allerdings — wie wir am Beispiel der Wiederholungsmöglichkeiten gezeigt haben — ebenfalls keine Vereinheitlichung sämtlicher Modalitäten zum Ergebnis gehabt hat.

Während die KMK zum Abschluß des Gymnasiums nach der 10. Klasse bzw. zum Übergang von der 10. in die 11. Klasse keinerlei Empfehlungen verabschiedet hat, wird bezüglich der Sonderschule ganz allgemein gefordert, daß „der Erwerb qualifizierter Abschlüsse" möglich sein müsse (Empfehlungen zur Ordnung des Sonderschulwesens vom 16. März 1972, Nr. 301), ohne daß allerdings bis heute — mit Ausnahme von Niedersachsen — überhaupt versucht worden wäre, die Abschlüsse des Sonderschulwesens in die Sekundarstufen-I-Abschlußsysteme einzubeziehen. Was die Gesamtschulen anbelangt, ist durch Beschluß vom 11. Oktober 1972 wenigstens die gegenseitige Anerkennung der dort erworbenen Abschlüsse in allen Ländern der Bundesrepublik Deutschland gesichert, wobei — wie dargestellt — auch hier aufgrund sehr unterschiedlicher Bestimmungen die Schwierigkeiten größer sind, als es auf den ersten Blick scheint.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß lediglich die Bezeichnung von Schulformen, die Festsetzung von Notenstufen sowie die Unterscheidung zwischen Abschluß- und Abgangszeugnis durch die KMK einheitlich geregelt sind, alle darüber hinaus gehenden Bestimmungen zu den Sekundarstufen-I-Abschlüssen jedoch im Ermessen der Länder liegen und dementsprechend unterschiedlich sind. Zwar gibt es — wie wir sahen — eine Vereinbarung über die gegenseitige Anerkennung von Abschlüssen sowohl Integrierter Gesamtschulen als auch von Schulen, die dem Hamburger Abkommen entsprechen; bei der gegenwärtigen Vielfalt und Unterschiedlichkeit der Sekundarstufen-I-Abschlüsse in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland bedarf es jedoch im Interesse einer eindeutigen Rechtsgrundlage darüber hinaus zumindest einer genauen Festlegung der Modalitäten von Land zu Land oder aber — und dies wäre die weitergehende und sicherlich unter dem Aspekt von Chancengleichheit und Freizügigkeit bessere Lösung — einer Vereinheitlichung und damit zugleich einer Neugestaltung der Sekundarstufen-I-Abschlüsse selbst.

II. Zielvorstellungen zur Reform der Sekundarstufen-I-Abschlüsse im Zusammenhang mit der Reform der Sekundarstufe I

Die Diskussion über eine Reform der Sekundarstufen-I-Abschlüsse reicht bis in die sechziger Jahre zurück. Sie hat ihre entscheidenden Impulse durch die Empfehlungen der Bildungskommission des Deutschen Bildungsrates „Zur Neugestaltung der Abschlüsse im Sekundarschulwesen" aus dem Jahre 1969 bekommen und ist dann von allen an der Gestaltung des Bildungswesens beteiligten Planungs- und Beratungsgremien sowie den auf die Schule Einfluß nehmenden Interessengruppen aufgegriffen worden.

1 Zielvorstellungen der Bildungskommission des Deutschen Bildungsrates

Die Bildungskommission des Deutschen Bildungsrates begründete 1969 ihre Empfehlungen „zur Neugestaltung der Abschlüsse im Sekundarwesen" sowohl mit der seit den sechziger Jahren ansteigenden individuellen Nachfrage nach weiterführender Bildung als auch mit dem zunehmenden gesellschaftlichen Bedarf an einer größeren Zahl qualifizierter Arbeitskräfte, die zur Spezialisierung fähig sind, an

höheren formalen Fähigkeiten, die spezifische Mobilitätserfordernisse berücksichtigten, wie auch an „einer größeren Breite der gemeinsamen Bildungsgrundlage", die nicht zuletzt entsprechenden demokratischen Forderungen nachkommen sollte (S. 28 ff.). Diesen individuellen Bedürfnissen und gesellschaftlichen Anforderungen, die als deckungsgleich empfunden wurden, konnte das überkommene dreigliedrige Schulwesen mit seiner starren Zuordnung von Schulformen und entsprechenden Abschlüssen zu spezifischen beruflichen und gesellschaftlichen Positionen nicht genügen. Darüber hinaus war es undurchlässig, zwang die Schüler zu vorzeitiger Festlegung auf bestimmte Bildungsgänge und begünstigte soziale Selektionsprozesse. Deshalb forderte der Deutsche Bildungsrat eine „anspruchsvolle 10jährige allgemeine Schulbildung" mit abschließendem einheitlichem Sekundarabschluß I (Abitur I), der „in der Regel im 16. Lebensjahr", bei entsprechendem Lern- und Leistungsvermögen auch früher (S. 44) „erworben" und „im Interesse einer Erhöhung des Bildungsniveaus" von „möglichst vielen Jugendlichen erreicht" werden sollte. Voraussetzung dafür war zunächst einmal „eine Erweiterung der Vollzeitschulpflicht bis zur Vollendung des 16. Lebensjahres" (S. 47).

Der Deutsche Bildungsrat ging nicht so weit, aus der Forderung nach einem einheitlichen Sekundarabschluß I die Zusammenfassung der überkommenen Schulformen in einer integrierten Sekundarstufe I zu folgern, vielmehr sollte das Abitur I nach zehn Schuljahren sowohl

„— nach Absolvierung des Grundkurses der Unter- und Mittelstufe des Gymnasiums;

— nach Absolvierung der Realschule;

— im Anschluß an die Berufsfach- und Berufsaufbauschulen;

— im Anschluß an die Hauptschule, soweit sie ein 10. Schuljahr umfaßt, (und)

— im Anschluß an die gegenwärtige Hauptschule, die mit dem 9. Schuljahr abschließt, nach dem Besuch zusätzlicher Aufbaukurse"

abgelegt werden können (S. 46), also nicht nur im Rahmen der überkommenen allgemeinbildenden, sondern auch — nachträglich — in Verbindung mit verschiedenen berufsbildenden Schulen. Voraussetzung dafür war allerdings „eine neue Konzeption der Lernziele, Lerninhalte und Lernmethoden in allen Schularten" (S. 46), vor allem jedoch deren Vereinheitlichung bezüglich eines „breiten, in allen Schularten verbindlichen Bereichs der Pflichtfächer" sowie eines nach einheitlichen Kriterien strukturierten Wahlfachbereichs. Ausdrücklich wird intendiert, „Curriculum und Leistungsanforderungen auf die neuen Lernziele zu beziehen und damit „Übergänge von einer Schulart zur anderen" zu ermöglichen (S. 46). Allerdings soll gleichzeitig „die Fächerwahl" im Wahlpflichtbereich, der in der 7. Jahrgangsstufe mit fünf Stunden einsetzt und in der 9. und 10. Jahrgangsstufe acht Stunden umfaßt, u. a. „im Hinblick . . . auf den weiteren Bildungsweg nach dem Abitur I" überlegt werden, so daß bei aller Gemeinsamkeit gewisse Vorentscheidungen über den weiteren Bildungsgang eines Schülers schon in der Sekundarstufe I zu treffen sind. Dem entspricht, daß das Abitur I zwar als ein einheitlicher, also schulformübergreifender mittlerer Abschluß konzipiert ist, gleichzeitig aber „verschieden profiliert" sein und unterschiedliche Berechtigungen zum Besuch weiterführender Bildungsgänge im Bereich der Sekundarstufe II vermitteln soll, wobei die Unterscheidung zwischen studien- und berufsqualifizierenden Bildungsgängen in der Sekundarstufe II aufrechterhalten wird (vgl. S. 62 ff.). „Profil und Berechtigung sind in der Konzeption der Bildungskommission untrennbar verbunden, der materiale und der formal-rechtliche Aspekt des Abschlusses somit wechselseitig aufeinander bezogen" (Meyer, 1975, S. 136).

Voraussetzung zur Erreichung des Abitur I sollte sein, „daß der Schüler in allen Fächern (Pflicht- und Wahlfächer) den schulspezifischen Normalkurs erfolgreich absolviert" hat, wobei partielle Minderleistungen durch partielle Mehrleistungen ausgeglichen werden können. Das jeweilige Profil, von dem die Berechtigung zum Besuch bestimmter Bildungsgänge in der Sekundarstufe II abhängt, „ist durch die Wahlfächer sowie durch das erreichte Niveau in jedem Fach bestimmt", so daß „fächer- und leistungsspezifische Abschlüsse" erworben werden, die „durch zusätzliche Qualifikationen erweitert oder verbessert werden können" (S. 47).

Das Vergabeverfahren beruht zu einem Teil auf der Beobachtung und Messung der Schülerleistungen in den beiden letzten Jahren (Gutschriftsystem), zum anderen auf einer Abschlußprüfung in einzelnen Fächern (S. 47), wobei die Bildungskommission sowohl eine Vereinheitlichung und Objektivierung der Leistungsmessung als auch einen Abbau der Hierarchisierung von leichteren und schwereren Fächern anstrebt (S. 44 f.).

Im „Strukturplan" (1970) werden die Empfehlungen der Bildungskommission von 1969 weitgehend übernommen, wobei hinsichtlich der Erreichbarkeit des Sekundarabschlusses I für alle Schüler betont wird, daß dies „selbst bei höchstmöglicher individueller Förderung und sie stützender schwerpunkthafter Differenzierung des Unterrichtsangebotes" unmöglich erscheint, weshalb das Abschlußzeugnis nach Ansicht der Bildungskommission neben dem Abitur nach wie vor Bedeutung behält. Im gleichen Zusammenhang wird ausdrücklich auf die Möglichkeit verwiesen, „durch ergänzende Qualifikationen im Rahmen der Sekundarstufe II oder der Weiterbildung nachträglich das Abitur zu erwerben" (S. 157). Als kurzfristige Maßnahmen zur Realisierung der Neuordnung der Sekundarstufe I wie auch der Sekundarstufen-I-Abschlüsse empfiehlt die Bildungskommission die Aufhebung der Schranken, die einen Austausch von Lehrern unterschiedlicher Schulformen behindern, die Bildung von gemischten Arbeitskreisen mit Lehrervertretern von Hauptschule, Realschule und Gymnasium zum Zweck der Lehrplanrevision im Sinne der geforderten Angleichung, die Erteilung wissenschaftsorientierten Fachunterrichts in allen Schularten und nicht zuletzt „den Aufbau eines Schulverbundsystems auf regionaler Grundlage, durch das die Kooperation aller Schulen

der Sekundarstufe I angeregt und ermöglicht wird" (S. 157). Mittelfristig wird u. a. die materielle Angleichung sämtlicher Schulformen über das „gegenwärtig für Gymnasien gültige Niveau sowie die Befähigung der Lehrer zur Mitarbeit an einer fortwährenden Curriculum-Revision" gefordert (S. 158 f.).

Zum letzten Mal hat die Bildungskommission des zweiten Deutschen Bildungsrates in dem ihre Arbeit abschließenden „Bericht '75" ausführlich zum Sekundarstufen-I-Abschluß Stellung genommen (S. 177 bis 205). Nach wie vor wird daran festgehalten, „daß die große Mehrheit aller Jugendlichen nach insgesamt 10jähriger Bildungszeit einen Sekundarabschluß I erwerben soll" (S. 189); allerdings plädiert die Bildungskommission im „Bericht '75" — wie ansatzweise auch schon im „Strukturplan" — dafür, das 10. Schuljahr der Grundschule vorzuschalten, also „die Bildungspflicht um ein Jahr früher beginnen zu lassen ..., den Primarbereich mittelfristig für eine Übergangszeit in eine zweijährige Eingangsstufe und eine dreijährige Grundstufe ..., die Sekundarstufe I in eine zweijährige Orientierungsstufe und eine dreijährige Aufbaustufe zu gliedern", womit „die Sekundarstufe I um ein Jahr verkürzt" würde. „Der Sekundarstufen-I-Abschluß kann danach grundsätzlich von Schülern aller Schulformen und der Gesamtschule nach insgesamt zehn Bildungsjahren erreicht werden; die Schüler sind dann 15 Jahre alt, sie stehen im 16. Lebensjahr. Wer den Sekundarstufen-I-Abschluß nicht in der dafür vorgesehenen Zeit erreicht, sollte ihn im Zusammenhang mit der Berufsgrundbildung oder der beruflichen Erstausbildung erwerben können" (S. 190). Zwar bietet sich als Alternative ein Modell an, das sowohl die Schulpflicht um ein Jahr nach vorne hin verlängert als auch am bisherigen 10. Schuljahr festhält, die Schulzeit also auf insgesamt elf Jahre ausdehnt, doch wird es von der Bildungskommission sowohl mit dem Argument der damit verbundenen zu hohen Kosten, der mangelnden schulischen Lernmotivation auf seiten der Schüler als auch des zu späten Berufseintrittes verworfen (S. 194 f.). Ein weiteres Motiv, das indirekt bei der Entscheidung gegen eine Ausdehnung der allgemeinen Schulpflicht bis zum 16. Lebensjahr eine Rolle gespielt haben dürfte, ist die Angst vor zu großem Andrang auf die Hochschulen. Deshalb plädiert die Bildungskommission auch für die Einrichtung eines Berufsgrundbildungsjahres statt einer „Einführung des 10. Schuljahres an der Hauptschule oder das Angebot einer zweijährigen Berufsfachschule nach dem 8. Hauptschuljahr" (S. 195). Man sieht, die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen haben sich seit den Empfehlungen von 1969 entscheidend verändert!

Auf der anderen Seite argumentiert die Bildungskommission jedoch zugunsten einer Gleichwertigkeit unterschiedlicher Profile des Sekundarstufen-I-Abschlusses (S. 204) und lehnt die „Verknüpfung bestimmter Abschlüsse mit formalen Berechtigungen für bestimmte Bildungsgänge", wie sie noch die Bildungskommission des ersten Deutschen Bildungsrates vorgeschlagen hatte, ab, was allerdings „eine Regelung des Zugangs zu den verschiedenen Bildungsgängen der Sekundarstufe II durch die Festlegung inhaltlicher Eingangsvoraussetzungen" nicht ausschließen soll (S. 204).

Eine wichtige Voraussetzung für die angestrebte Gleichwertigkeit unterschiedlicher Abschlußprofile wird in der Verbindung von allgemeinem und beruflichem Lernen gesehen, wozu „das Angebot des Lernbereichs Arbeitswelt in der gesamten Sekundarstufe I und die Entwicklung eines Curriculums, das eine Fortsetzung des Lernbereichs in den studienqualifizierenden Bildungsgängen der Sekundarstufe II möglich macht", beitragen soll (S. 204 f.).

Schließlich nimmt der „Bericht '75" auch Stellung zu den Qualifikationen, die der Sekundarstufen-I-Abschluß „in jedem seiner Profile bestätigen" soll, nämlich

— die Motivation zum Weiterlernen;

— eine wissenschaftsorientierte Grundbildung sowie

— die Orientierungen, die den Schüler in die Lage versetzen, „einen seinen Fähigkeiten und Neigungen angemessene Wahl für den weiteren Bildungsgang treffen zu können" (S. 204).

Zum Abschlußverfahren selbst macht der „Bericht '75" keine Aussagen.

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß die Bildungskommission des Deutschen Bildungsrates für einen schulformübergreifenden einheitlichen mittleren Abschluß für möglichst viele Schüler eines Jahrgangs plädiert, der allerdings verschiedene Profile ausweist und sowohl im Rahmen traditioneller wie reformierter Schulformen allgemeinbildender wie berufsbildender Art erworben werden soll. Obwohl der „Bericht '75" ausführlich die Ergebnisse bisheriger Untersuchungen zur Gesamtschule resümiert und dabei zu eindeutig positiven Aussagen kommt, kann sich auch die Bildungskommission des zweiten Deutschen Bildungsrates nicht dazu durchringen, ein klares Votum für die integrierte Sekundarstufe I abzugeben; vielmehr hält auch sie daran fest, daß die Realisierung eines einheitlichen Sekundarstufen-I-Abschlusses im bestehenden Schulwesen möglich ist. So eindeutig das Votum für den einheitlichen Sekundarstufen-I-Abschluß ist, so verschwommen bleiben vor allem in den Empfehlungen der Bildungskommission des zweiten Deutschen Bildungsrates die Modalitäten, unter denen er erworben werden kann, bzw. wird der Zusammenhang zwischen materialem und rechtlich-formalem Aspekt der Abschlußregelung nicht präzisiert. Damit aber haben die Abschlußempfehlungen des Deutschen Bildungsrates nur vagen Charakter; trotz der Aufzählung kurz- und mittelfristiger Maßnahmen fehlen detaillierte Modelle zur Transformation der bestehenden Sekundarstufen-I-Abschlüsse in das neue Abschlußsystem sowie konkrete Vorschläge zur entsprechenden Umgestaltung der Sekundarstufe I.

Schließlich, aber nicht zuletzt, reflektieren weder die Empfehlungen von 1969 noch die von 1975 die Auswirkungen verschiedener Abschluß-Modelle auf die davon betroffenen Schüler bzw. die vorangehenden Unterrichtsprozesse der Sekundarstufe I. Sardei-Biermann u. a. (1977) kritisieren so zu Recht, daß der „Bericht '75" — und ähnliches ließe sich z.

B. auch für die Empfehlungen von 1969 zeigen — die Abschlüsse fast ausschließlich aus „der Perspektive einer staatlichen Bildungsverwaltung und -politik aus" faßt, die damit zusammenhängenden individuellen Probleme, sozialen Verhältnisse und gesellschaftlichen Bedingungen jedoch ausklammert (S. 227). Wie wichtig aber derartige Überlegungen wären, zeigen die gegenwärtig verstärkt spürbaren sozialpsychologischen Auswirkungen schulischen Leistungsdrucks, die gerade mit den Problemen der Abschlüsse in ganz besonderer Weise zusammenhängen. Die Ausklammerung dieser Perspektive gilt übrigens auch für die Abschlußempfehlungen der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung, der Bundesregierung bzw. des Bundesministers für Bildung und Wissenschaft. Lediglich die von Gesamtschulvertretern geführten Abschlußdiskussionen bzw. die entsprechenden Stellungnahmen von seiten der Gemeinnützigen Gesellschaft Gesamtschule bilden hier eine Ausnahme.

2 Zielvorstellungen der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung

Ging es dem Deutschen Bildungsrat bei seinen verschiedenen Empfehlungen zu den Sekundarstufen-I-Abschlüssen primär um deren Neugestaltung, strebte die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung zunächst einmal deren Vereinheitlichung bzw. Abstimmung „innerhalb des Geltungsbereiches des Grundgesetzes" an, wobei „die gemeinsame Bildungsplanung von Bund und Ländern ... nur vom Bestehenden ausgehen und ... den Übergang in neue Formen schrittweise einleiten" kann (Bildungsgesamtplan, 1973, S. 7). Dazu sollten auch die vom Deutschen Bildungsrat gemachten Empfehlungen mitherangezogen werden.

Trotz gegensätzlicher Standpunkte der in der Bund-Länder-Kommission vereinigten Länder zu zentralen Punkten der Sekundarstufen-I-Reform, vor allem der Orientierungsstufe und der integrierten Gesamtschule, einigte sich die Kommission in der Abschlußfrage darauf, möglichst bald einen qualifizierenden Sekundarabschluß I zu erproben und „als Angebot für alle Schüler ab 1976" einzuführen. Dieser sollte nach 10 Schuljahren erworben werden können, und zwar

„— mit Abschluß der 10. Klasse des Gymnasiums;

— mit Abschluß der Realschule;

— mit Abschluß bestimmter Formen des 10. Schuljahres an Hauptschulen;

— mit Abschluß bestimmter Formen beruflicher Schulen in Verbindung mit beruflichen Ausbildungsgängen und Abschlüssen;

— mit Abschluß einer zweijährigen Berufsfachschule nach dem 10. oder 11. Schuljahr, der auf einem qualifizierten Abschluß des 8. oder 9. Schuljahres der Hauptschule aufbaut;

— mit Abschluß einer 10. Klasse an integrierten Gesamtschulen"

(Bildungsgesamtplan S. 26),

also — den Empfehlungen der Bildungskommission des ersten Deutschen Bildungsrates entsprechend — sowohl an herkömmlichen und reformierten allgemeinbildenden Schulformen der Sekundarstufe I wie auch in Verbindung mit bestimmten berufsbildenden Schulen, wobei die Möglichkeiten zur Erlangung des Sekundarstufen-I-Abschlusses im Rahmen des berufsbildenden Schulwesens im Bildungsgesamtplan wesentlich weitergefaßt sind als in den Empfehlungen von 1969. Ausdrücklich wird der Weg zum Erwerb des Sekundarstufen-I-Abschlusses über das Berufsgrundbildungsjahr genannt, und zwar „so weit und so lange die berufliche Grundbildung nach dem 9. Schuljahr einsetzt" (S. 26).

Wie schon die Bildungskommission des ersten Deutschen Bildungsrates will auch die Bund-Länder-Kommission die Erlangung des Sekundarstufen-I-Abschlusses von der „Erfüllung qualifizierter Anforderungen in einem gemeinsamen Grundbereich sowie im Wahlbereich" abhängig machen, zugleich schulformübergreifende Profile des Sekundarabschlusses entwickeln, die auch durch „Inhalte aus der Wirtschafts- und Arbeitswelt" bestimmt sein können. Die Voraussetzungen zum Besuch unterschiedlicher Bildungsgänge im Bereich der Sekundarstufe II werden nicht genau erläutert; vor allem bleibt offen, ob — wie in den Empfehlungen des Deutschen Bildungsrates — sich aus der Art der Profile bestimmte Berechtigungen zum Besuch entsprechender weiterführender Bildungsgänge ergeben.

Der im Bildungsgesamtplan formulierten Absicht entsprechend, möglichst bald einen qualifizierten Sekundarabschluß I zu erproben, hat die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung nach Verabschiedung des Bildungsgesamtplans an der Erarbeitung von Vorschlägen zum Sekundarabschluß I weitergearbeitet, dabei die im Bildungsgesamtplan offenen Fragen zu konkretisieren versucht und entsprechende Maßnahmen zur Beschlußfassung vorgelegt. „Nach Vorarbeiten der Arbeitsgruppe ‚Sekundarabschlüsse' hat der Ausschuß ‚Bildungsplanung' in seiner 9. Sitzung am 24. Juni 1974 die Vorschläge zum Sekundarabschluß I abschließend beraten" und sie „anschließend dem Deutschen Bildungsrat mit dem Angebot einer nochmaligen Beratung übermittelt" (Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung: Vorschläge zum Sekundarabschluß I — zu TOP 9 der Sitzung am 21. Oktober 1974 —, K 33/74, Bonn, 1. Oktober 1974).

In den Vorschlägen vom 1. Oktober 1974, die im Oktober 1975 von der Bund-Länder-Kommission zustimmend zur Kenntnis genommen wurden, aber erst mit dem Vorschlag zur Sekundarstufe II veröffentlicht werden sollen, kommt noch einmal die Grundintention der Abschlußregelung der Bund-Länder-Kommission deutlich zum Ausdruck, nämlich die bisherigen Sekundarstufen-I-Abschlüsse weiterzuentwickeln, vor allem aber untereinander abzustimmen (nicht unbedingt zu vereinheitlichen!):

„Ziel der Einführung eines Sekundarabschlusses I ist es, die derzeitigen Abschlüsse des Sekundarbereichs I untereinander abzustimmen, übereinstimmende Anforderungen in einem gemeinsamen Grundbereich auszuweisen, wesentliche Un-

terscheidungsmerkmale in Profilen schulformübergreifend zum Ausdruck zu bringen und Anrechnungsverfahren anzubieten, die den Erwerb zusätzlicher Profile erleichtern.

Der Sekundarabschluß I ist somit als Weiterentwicklung der bisherigen Abschlüsse des Sekundarbereichs I zu verstehen. Durch ihn werden die Abschlüsse der verschiedenen Bildungsgänge im gegliederten Schulwesen und in der Gesamtschule zusammengefaßt und aufeinander bezogen. Es wird angestrebt, daß der weitaus überwiegende Teil eines Altersjahrgangs den Sekundarabschluß I erwirbt." (Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung: Vorschläge zum Sekundarabschluß I vom 1. Oktober 1974, S. 2)

Die Bund-Länder-Kommission hält also sowohl an einem für alle Schulformen gemeinsamen Grundbereich als auch an schulformübergreifenden Profilen fest und sieht nach wie vor den Sekundarabschluß I für den „weitaus überwiegenden Teil eines Altersjahrgangs" sowie die Möglichkeit zum nachträglichen Erwerb zusätzlicher Profile vor.

Im Unterschied zum Bildungsgesamtplan werden in den Vorschlägen vom Oktober 1974 sowohl die Struktur der Profile als auch die damit zusammenhängenden Berechtigungen näher erläutert. Den Vorstellungen der Bildungskommission des ersten Deutschen Bildungsrates entsprechend sollen sich die Profile

„— nach ihrer Zielrichtung, d. h. nach ihren Lernzielen und den angestrebten Bildungsgängen;

— nach ihrem Umfang, d. h. nach dem jeweiligen Anteil bestimmter Lernbereiche;

— nach ihrem Leistungsanspruch, d. h. nach Inhalt und Anspruchshöhe der für das Profil maßgebenden Lernanforderungen"

unterscheiden (S. 3) und mit diesen Unterschieden zugleich verschiedene Berechtigungen verbunden werden:

„Die Berechtigungen für Bildungsgänge im Sekundarbereich II werden aufgrund des jeweiligen Abschlußprofils gemäß den erfüllten Grund- und Zusatzanforderungen ausgesprochen" (. 4).

Allerdings sollen die Abschlußprofile „den Jugendlichen nicht ausschließlich auf bestimmte Bildungsgänge im Sekundarbereich II festlegen, da die für alle Bildungsgänge gemeinsamen Grundanforderungen des Sekundarabschlusses I jedem den Erwerb zusätzlicher Qualifikationen und damit weiterer Profilbildungen ermöglichen" (S. 5).

Ebenso erläutern die Vorschläge vom Oktober 1974 das Abschlußverfahren, dem als „ein staatliches Abschlußverfahren" „überregionale Rahmenbedingungen zugrunde gelegt" werden sollen, „um die uneingeschränkte Anerkennung des Sekundarabschlusses I im gesamten Bundesgebiet zu sichern". Ähnlich wie die Bildungskommission des ersten Deutschen Bildungsrates sieht auch die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung eine Verbindung von langfristiger Beobachtung und Messung von Lernleistungen „in einem bestimmten Zeitraum vor dem Abschluß" und punktuellen Prüfverfahren vor (S. 5), wobei keine genaueren Modalitäten genannt werden.

Interessant ist, daß die Bund-Länder-Kommission, abweichend vom Bildungsgesamtplan, in ihrem Papier vom Oktober 1974 zum ersten Mal vorschlägt, den „Hauptschulabschluß nach 9 Schuljahren in das Abschlußsystem einzubeziehen" und „als Abschluß im Sekundarbereich I" anzuerkennen (S. 6). Damit werden die Empfehlungen der Bildungskommission des ersten Deutschen Bildungsrates in einem ganz entscheidenden Punkt verwässert, insofern dieser als konstituierenden Bestandteil für den qualifizierten Sekundarabschluß I die zehnjährige Grundbildung zur Voraussetzung, die generelle Einführung des allgemeinbildenden 10. Schuljahres bzw. entsprechender Bildungsgänge für möglichst alle Schüler zur Konsequenz haben sollte. Indem der Arbeitskreis „Sekundarabschlüsse" der Bund-Länder-Kommission hier nun zwischen einem Abschluß im Sekundarbereich I nach 9 Schuljahren und einem Sekundarabschluß I nach 10 Schuljahren unterscheidet, orientiert er sich wieder an den bestehenden Abschlüssen und überträgt praktisch nur neue Bezeichnungen auf alte Strukturen. Von hier aus ist es nicht mehr weit zu dem noch zu erläuternden KMK-Entwurf einer „Vereinbarung über die Abschlüsse im Bereich der Sekundarstufe I und ihre Berechtigungen" (nach der 202. Sitzung des Schulausschusses), in dem lediglich lapidar festgestellt wird, daß die herkömmlichen Abschlüsse nach der 9. und 10. Klasse auch die Bezeichnung „ ‚Sekundarabschluß I' mit einem erläuternden Zusatz" tragen können.

Als Maßnahmen zur Vorbereitung der neuen Sekundarstufen-I-Abschlußregelung sollen nach den Vorstellungen der Arbeitsgruppe der Bund-Länder-Kommission die Länder aufgefordert werden,

— „möglichst bald die landesspezifischen Regelungen" für die in das Abschlußverfahren einzubeziehenden „Abschlüsse hinsichtlich ihrer Bezeichnungen, Voraussetzungen, Kriterien und Berechtigungen zu veröffentlichen";

— „möglichst bald diejenigen Qualifikationen beruflicher Bildung zu erfassen und zu beschreiben, die beim Erwerb von Profilen des Sekundarabschlusses I bereits berücksichtigt werden können oder in Frage kommen";

— „ausgehend von den geltenden Regelungen bis 1976 Vorschläge für eine Abstimmung der in den verschiedenen Bildungsgängen erworbenen Abschlüsse zu erarbeiten und diese Abschlüsse als Profile des Sekundarabschlusses I zu beschreiben";

— „bis 1980 — im Rahmen ihrer Zuständigkeit und in Abstimmung mit dem Bund — zu klären, inwieweit die Lernangebote der beruflichen Bildung in Teilzeitschulen und in der betrieblichen Ausbildung mit den Anforderungen bestimmter Profile des Sekundarabschlusses I übereinstimmen und ggf. angerechnet werden können";

— „bis 1976 den Rahmen für die Grundanforderungen des Sekundarabschlusses I abzustimmen";

— „bis 1978 — in Abstimmung mit dem Bund — zu klären, inwieweit bestimmte Grundanforderungen auch über berufliche Lernangebote erfüllt werden können";

— „bis 1978 die Zusatzanforderungen im Rahmen des Systems der Profile so zu definieren, daß sie jeweils zusammen mit den Grundanforderungen ein Profil des Sekundarabschlusses I ausweisen";

— „möglichst bald die vollzeitschulischen Bildungsgänge des Sekundarbereichs II, für die Eintrittsbedingungen festgelegt sind, sowie die Art dieser Eintrittsbedingungen aufzulisten";

— „bis 1978 — wiederum gemeinsam mit dem Bund — festzulegen, mit welchen Profilen des Sekundarabschlusses I Berechtigungen für den unmittelbaren Eintritt in bestimmte Bildungsgänge des Sekundarbereichs II verbunden werden sollen";

— „bis 1978 die materiellen und zeitlichen Bedingung festzulegen, die für eine nachträgliche Qualifizierung in den Bildungsgängen des Sekundarbereichs II erfüllt werden müssen";

— „bis 1978 für diejenigen Profile, die für eine Zusatzqualifizierung in Frage kommen, die jeweils anrechenbaren und die zusätzlichen Anforderungen auszuweisen";

— „bis 1976 die für das Prüfungsverfahren zum Erwerb des Sekundarabschlusses I erforderlichen Vereinbarungen hinsichtlich der Zusammensetzung der Prüfungsausschüsse, des Zeitpunktes für die förmliche Feststellung des Abschlusses, des Umfangs und der Bestandteile der Prüfung sowie der Anrechenbarkeit von Teilleistungen zu treffen";

— „bis 1976 ein Verfahren für die Umstellung auf das System des Sekundarabschlusses I zu vereinbaren";

— „bis 1978 die Regelung über den Sekundarabschluß I in Kraft zu setzen";

— „bis 1978 die Zeugnisse des Sekundarabschlusses I nach Aufbau, Profil und Berechtigung einheitlich zu gestalten" und schließlich

— „bis 1978 zu klären, in welcher Weise die Leistungsanforderungen und die erzielten Ergebnisse veröffentlicht werden können".

Abgesehen davon, daß der in diesem Maßnahmenkatalog vorgeschlagene Zeitrahmen (bis 1978 und 1980) schon weit hinter die im Bildungsgesamtplan vorgesehene Zeitplanung zurückfällt, nach der nämlich schon ab 1976 der Sekundarabschluß I „als Angebot für alle Schüler ... eingeführt werden" sollte, scheint das angestrebte Verfahren, der Realisierung einer neuen Abschlußregelung über eine Bestandsaufnahme der bestehenden Regelungen sowie deren Transformation in das neue Abschlußsystem näherzukommen, durchaus sinnvoll, wenn auch aufgrund der gravierenden Unterschiede von Land zu Land (vgl. I) mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden.

In letzter Zeit hat es den Anschein, als ob in der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung Fragen des Hochschulzugangs sowie der Neuordnung und Vereinheitlichung berufsqualifizierender Bildungsgänge in der Sekundarstufe II Vorrang vor einer Neuordnung der Sekundarstufen-I-Abschlüsse erhalten haben, wenngleich ein Zusammenhang zwischen beiden sicherlich nicht geleugnet werden kann. Die Einhaltung der 1974 ins Auge gefaßten Termine scheint damit allerdings schon heute utopisch zu sein, ja es stellt sich angesichts der bildungspolitischen Entwicklung der letzten Jahre, insbesondere der Diskussion über den Sekundarstufen-I-Abschluß im Rahmen der KMK, die Frage, ob in absehbarer Zeit hinsichtlich der Sekundarstufen-I-Abschlüsse überhaupt noch etwas vereinheitlicht, geschweige denn reformiert wird.

3 Zielvorstellungen der Kultusministerkonferenz

Voraussetzung für die Verabschiedung einer Empfehlung zur Neuregelung der Sekundarstufen-I-Abschlüsse durch die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung ist eine Dreiviertel-Mehrheit, d. h. die Zustimmung des Bundes und mindestens sechs Länderregierungen. Wie schwierig es ist, eine derartige Mehrheit zustande zu bringen, zeigt die Tatsache, daß der Schulausschuß der KMK sich seit 1971 vergeblich um eine Abschlußregelung bemüht, die wenigstens ein Mindestmaß an Vereinheitlichung und damit Chancengleichheit und Freizügigkeit garantiert. Der schon erwähnte Entwurf einer „Vereinheitlichung über die Abschlüsse im Bereich der Sekundarstufe I und ihre Berechtigungen", der den Stand der Abschlußverhandlungen nach der 202. Sitzung des Schulausschusses wiedergibt, verbleibt immer noch in rein formalen Feststellungen bzw. in Kann-Bestimmungen und enthält nicht einmal minimale inhaltliche Vereinheitlichungen: Als Abschlüsse werden solche nach der 9. und 10. Klasse unterschieden, wobei der nach der 9. Klasse auch in Realschulen und Gymnasien vergeben werden können soll, allerdings „nach Maßgabe der Bestimmungen der Länder". Abschlüsse nach der 10. Klasse werden in der Hauptschule (mit 10. Schuljahr), der Realschule und dem Gymnasium vergeben und schulformspezifisch als „Hauptschulabschluß nach der 10. Klasse", Realschulabschluß und als „Berechtigung zum Besuch der gymnasialen Oberstufe" bezeichnet. Die Etikettierung dieser Abschlüsse als „Sekundarabschluß I mit einem erläuternden Zusatz" bedeutet nicht mehr als einen Schilderwechsel. Dieser Orientierung der KMK-Abschlußregelung an den bestehenden, von Land zu Land verschiedenartigen Abschlüssen entspricht die Vereinbarung in Punkt 2, die Abschlüsse an integrierten Gesamtschulen den Abschlüssen des traditionellen Systems zuzuordnen, wobei auf gesamtschulspezifische Ziele keine Rücksicht genommen wird.

So allgemein und unverbindlich wie die Abgrenzung unterschiedlicher Abschlußarten ist auch die Beschreibung der damit verbundenen Berechtigungen:

„— Der Hauptschulabschluß nach der 9. und nach der 10. Klasse berechtigt zum Besuch von Be-

rufsfachschulen, sofern nicht für bestimmte Berufsfachschulen andere Zugangsvoraussetzungen gefordert werden;

— Der Realschulabschluß berechtigt zum Besuch aller Berufsfachschulen und der Fachoberschulen, soweit nicht zusätzlich eine berufspraktische Qualifikation verlangt wird;

— Die Berechtigung zum Besuch der gymnasialen Oberstufe schließt die Berechtigung zum Besuch jeder Schule im Sekundarbereich II ein, soweit nicht zusätzlich eine berufspraktische Qualifikation verlangt wird" (S. 2).

Auch für den Erwerb zusätzlicher Berechtigungen „gelten jeweils die Bestimmungen des Landes, in dem sie in Anspruch genommen werden". Über den nachträglichen Erwerb von Abschlüssen und Berechtigungen wird nur lapidar gesagt, daß diese „nachträglich in Schulen des Sekundarbereichs II oder auf andere Weise (Nichtschülerprüfungen) erworben werden können".

Mit dieser Vereinbarung — sofern es dabei bleibt — ist im Grunde genommen lediglich der Status quo zementiert: die Länder verfahren wie bisher nach eigenen Gesetzen, Verordnungen und Erlassen, die im Grundgesetz verbürgte Chancengleichheit bezüglich des Erwerbs von Berechtigungen, aber auch von Bildungsmöglichkeiten bleibt weiterhin Papier. Ebenso wird auch in Zukunft die Freizügigkeit innerhalb des Gültigkeitsbereiches des Grundgesetzes behindert, insofern unterschiedliche Abschlußsysteme bzw. unterschiedliche Anforderungen beim Übergang von verschiedenen Bildungsgängen der Sekundarstufe I in solche der Sekundarstufe II den Landeswechsel von Eltern mit schulpflichtigen Kindern, aber auch von Jugendlichen, die die Sekundarstufe I durchlaufen haben, entscheidend erschweren.

4 Zielvorstellungen der Bundesregierung und des Bundesministeriums für Bildung und Wissenschaft

Seitdem Artikel 91 b Grundgesetz der Bundesregierung die Möglichkeit zur Mitwirkung bei der Bildungsplanung eingeräumt hat und der Bund dementsprechend ein Ministerium für Bildung und Wissenschaft unterhält, haben auch Bundesregierung und Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft zweimal zum Sekundarstufen-I-Abschluß grundsätzlich Stellung genommen, nämlich im „Bildungsbericht '70" und in der „Bildungspolitischen Zwischenbilanz" vom Februar 1976.

Der „Bildungsbericht '70", der kurz nach Antritt der sozialliberalen Koalition im Juni 1970 vom Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft veröffentlicht wurde, sollte die „Lage unseres Bildungswesens" beschreiben, „seine Probleme" verdeutlichen und „die Ziele" formulieren, „die die Bundesregierung hofft, in enger Zusammenarbeit mit den Ländern im Rahmen der vor uns liegenden großen Bildungsreformen verwirklichen zu können" (S. 5), wobei die grundsätzliche Konzeption der Bundesregierung weitgehend mit den Empfehlungen der Bildungskommission des Deutschen Bildungsrates von 1970 übereinstimmt (S. 72). Ähnlich wie die Bildungskommission stellt auch der „Bildungsbericht" bezüglich der mittleren Abschlüsse im bestehenden dreigliedrigen Schulwesen kritisch fest, „daß die Berechtigungen und Wahlmöglichkeiten, die der mittlere Abschluß bietet, weitgehend durch die Schulform, an der er erworben wurde, vorgegeben und eingeschränkt werden" (S. 70). Dementsprechend übernimmt er die Zielvorstellung „eines ersten Sekundarabschlusses (Abitur I) nach zehnjähriger Schulzeit" „für alle Jugendlichen" (S. 10, 72), ja votierte — noch über die Empfehlungen des ersten Deutschen Bildungsrates hinausgehend — zugleich für die schrittweise Erprobung und Einführung der integrierten Gesamtschule sowie die Berücksichtigung dieser bildungspolitischen Entwicklung „bei der regionalen Schulbauplanung" (S. 10). Die Notwendigkeit eines integrierten Sekundarstufen-I-Bildungsganges als Voraussetzung für den angestrebten einheitlichen, flexible, gleichberechtigte Übergänge eröffnenden Sekundarabschluß I für alle Schüler wird am Beispiel der Hauptschule überzeugend nachgewiesen. „Entweder gleichen sich Lerninhalte und Lernziele der Hauptschule denen der entsprechenden Klassen in Realschule und Gymnasium weitgehend an; damit würde der Sinn der organisatorischen Dreigliedrigkeit vom Bildungsziel her in Frage gestellt. Oder die Hauptschule entwickelt ihr eigenes anspruchsvolles und undurchlässiges Curriculum; dann wird der Übergang zwischen den verschiedenen Schulformen neuerlich erschwert oder vollends unmöglich gemacht" (S. 70).

Wie schon die Bildungskommission des ersten Deutschen Bildungsrates sieht auch die Bundesregierung für die Sekundarstufe I „einen verbindlichen Kernbereich von Fächern" vor, „der jedoch etwa vom 7. Schuljahr an im weiteren Verlauf der Sekundarstufe zugunsten eines höheren Anteils des Wahlbereichs allmählich zurückgeht". Das die Sekundarstufe I nach 10 Schuljahren abschließende Abitur I ist wiederum nach Profilen differenziert, die „sich für den Schüler aus Art und Niveau der Differenzierung" ergeben und zugleich bestimmte Berechtigungen eröffnen. „Die Differenzierung erfolgt" — ebenfalls wie in den Empfehlungen von 1969 — „nach Fachgebieten und innerhalb einzelner Fächer nach Schwerpunkten, die auf berufliche, allgemein wissenschaftsbezogene oder gemischte Bildungsgänge der Sekundarstufe II hinführen", den Schüler allerdings nicht festlegen sollen. Deshalb betont der „Bildungsbericht '70" ausdrücklich, „daß eine Verlagerung des Schwerpunktes des ersten Abschlusses auch durch einen Wechsel von allgemeiner zu berufsbildungsbezogener Ausrichtung und umgekehrt in allen Formen der Sekundarstufe II möglich" werden soll. Darüber hinaus ist vorgesehen, das mit dem Abschluß der Sekundarstufe I erreichte Profil „in der folgenden Bildungsstufe oder in der Weiterbildung" ergänzen oder verbessern zu können (S. 75).

Nicht zuletzt kritisiert auch die Bundesregierung den „stark punktuellen Charakter" der bisherigen Abschlußprüfungen und die „unzureichenden Ver-

gleichsmöglichkeiten", die „den Aussagewert der Beurteilung" relativieren (S. 71). Deshalb schlägt sie im Interesse einer Verbesserung der „Chancengleichheit auch bei den Abschlüssen, Übergängen und Berechtigungen vor, „die neuen Abschlüsse" „in Verbindung mit der Reform der Curricula" „vergleichbar" zu machen (S. 75).

Als kurzfristige Maßnahme „bis zur Einführung der zehnjährigen Vollzeitschulpflicht" soll nach Ansicht des „Bildungsberichtes" „das freiwillige 10. Schuljahr für Hauptschüler verstärkt angeboten und empfohlen werden, und zwar sowohl in der Form von Aufbauklassen, die zum ersten Abschluß führen (Abitur I), als auch als Berufsgrundschuljahr für diejenigen Schüler, die sich anschließend für einen bestimmten beruflichen Bildungsgang entscheiden" (S. 72). Schließlich wird langfristig „aufgrund der Erfahrungen der nächsten Jahre" eine Überprüfung in Aussicht gestellt, „ob die angestrebte Vorverlegung der Einschulung auf das vollendete 5. Lebensjahr für die Frage der Dauer der Pflichtschulzeit und des Zeitpunktes des ersten Abschlusses Veränderungen angebracht erscheinen läßt" (S. 75).

Als Ergebnis dieser Überprüfung veröffentlichte das Ministerium für Bildung und Wissenschaft im Februar 1976 die „Bildungspolitische Zwischenbilanz", die grundsätzlich an dem „Angebot eines qualifizierten Sekundarabschlusses I für alle Schüler — also auch für die Hauptschüler" festhält (S. 66), diesen jedoch — ähnlich wie der „Bericht '75" — schon am Ende des bisherigen 9. Schuljahres vergeben will, sobald — ca. ab 1980 — ein allerdings nicht verpflichtendes Bildungsjahr für alle 5jährigen realisiert werden kann (S. 6). Als Gründe für diese Vorverlegung des Sekundarstufen-I-Abschlusses um ein Jahr werden die „Problematik einer allgemeinen Schulzeitverlängerung", die negative „Motivationslage bei vielen Jugendlichen", der Ansturm der geburtenstarken Jahrgänge auf das Schulwesen sowie die „vorliegenden Planungen der Länder" genannt, die „keine reale Möglichkeit" zur „Einrichtung eines allgemeinbildenden 10. Schuljahres für alle Schüler" erlauben (S. 64). Auf die Fragwürdigkeit dieser Argumentation ist vor allem von seiten der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft hingewiesen worden (Reuter, 1976):

— Das Bildungsangebot für alle 5jährigen ohne gleichzeitige Vorverlegung der allgemeinen Schulpflicht um ein Jahr kann ebensowenig „bei der Berechnung der Gesamtbildungsdauer mitgezählt" werden wie ein zusätzliches viertes Jahr, das einige Schüler zum Durchlaufen der gymnasialen Oberstufe benötigen (S. 551);

— „In keinem Fall darf leichtfertig davon ausgegangen werden, daß mit einer Motivation zum Besuch eines 10. Schuljahres bei Hauptschülern generell nicht gerechnet werden darf. Erfahrungen in einzelnen Ländern beweisen das Gegenteil" (S. 553). „Eine Neumotivation für die Schule insgesamt kann von der Gestaltung von Projekten ausgehen, die ihre Themen Lebenssituationen entnehmen, von denen jeder Schüler betroffen ist oder von denen er als Arbeitnehmer betroffen sein wird" (S. 556);

— Das Argument der geburtenstarken Jahrgänge unterschlägt, „daß die Jugendlichen gerade infolge zunehmender Jahrgangsstärken verstärkt von Arbeitslosigkeit bedroht sind. Die Zunahme der Jahrgangsstärke wäre also ein Argument für die Verlängerung der Bildungszeit" (S. 551);

— Schließlich wird bezüglich der vorliegenden Planungen der Länder „verschwiegen, daß die Planungen zumindest in West-Berlin, Niedersachsen (Seit Ablösung der sozialliberalen Koalition allerdings nicht mehr! W. K.) und Nordrhein-Westfalen bisher von der Einführung eines 10. Schuljahres ausgingen" (S. 551 f.).

Auch „für die Dauer der Zeit, bis alle 5jährigen eines Altersjahrgangs vom Bildungssystem aufgenommen werden können", plädiert die „Bildungspolitische Zwischenbilanz" „angesichts des erreichten Entwicklungsstandes" für einen Ausbau des 10. Schuljahres „schwerpunktmäßig in berufsbezogener Form", so daß es „in der Gestaltung des 10. Bildungsjahres ein Nebeneinander verschiedener Bildungsformen geben" wird. „Die Unterrichtung der 15- bis 16jährigen erfolgt dann in Realschulen, Gymnasien, Gesamtschulen, Berufsfachschulen, im Berufsgrundbildungsjahr, teilweise auch im herkömmlichen ersten Ausbildungsjahr" (S. 67).

Dem Verzicht auf ein 10. allgemeinbildendes Schuljahr für alle Schüler in der „Bildungspolitischen Zwischenbilanz" entspricht zumindest ein Abrücken vom eindeutigen Votum für die integrierte Gesamtschule als Regelschulform der reformierten Sekundarstufe I, was beides seine Ursachen primär in der Veränderung des gesamten bildungspolitischen Klimas und dementsprechenden Entwicklungen in den meisten Bundesländern haben dürfte. Zwar betont das Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft auch in der „Bildungspolitischen Zwischenbilanz", daß „die Gesamtschule" die geforderte „Durchlässigkeit nach den vorliegenden Erfahrungen in hohem Maße" fördere, doch im Gegensatz zum „Bildungsbericht '70", der gerade feststellte, daß „die Berechtigungen und Wahlmöglichkeiten, die der mittlere Abschluß bietet (im herkömmlichen System, W. K.), weitgehend durch die Schulform, an der er erworben wurde, vorgegeben und eingeschränkt werde" (S. 70), betont die „Bildungspolitische Zwischenbilanz", daß „schon das dreigliedrige Schulwesen . . . inhaltlich, personell und organisatorisch zu einem kooperativen System weiterentwickelt werden" könne, „in dem starre Bindungen an vorgeformte Bildungsgänge weitgehend vermieden werden". Dabei wird nun dem „Abschlußsystem" (das an die Stelle des einheitlichen Sekundarstufen-I-Abschlusses = Abitur I getreten ist) geradezu eine „Klammer"-Funktion „für die unterschiedlich organisierte Mittelstufe" zugewiesen: „Schulformübergreifende Profile müssen allen Schülern gleiche Möglichkeiten einräumen, damit an Hauptschulen, Berufsfachschulen, in Gymnasien, Gesamtschulen und Realschulen ebenso wie im Berufsgrundbildungsjahr über verschiedene Inhalte gleichwertige Leistungen erbracht werden können" (S. 67). Als flankierende Maßnahmen zur Sekundarstufen-I-Reform empfiehlt die „Bildungspolitische Zwischen-

bilanz", Schulorganisation, ... Schulrecht, ... regionale Schulentwicklung sowie die Lehrerausbildung „an einer Zusammenfassung der Mittelstufe nach dem Stufenprinzip" zu orientieren (S. 66), und erhofft sich davon eine „Annäherung und Angleichung zwischen den Schulformen" (S. 64).

Nachdrücklicher als der „Bildungsbericht '70" votiert die „Bildungspolitische Zwischenbilanz" — wiederum im Anschluß an entsprechende Empfehlungen der Bildungskommission des Deutschen Bildungsrates, sicherlich auch unter dem Eindruck des wachsenden Andrangs an den Hochschulen — für eine stärkere Verzahnung von allgemeiner und beruflicher Bildung in der Sekundarstufe II, vor allem für „die Entwicklung neuer sogenannter ‚doppeltqualifizierender' Bildungsgänge, in denen Studien- und Berufsreife nicht nacheinander, sondern parallel vermittelt werden, sowie für die verstärkte Einrichtung berufsqualifizierender Bildungsgänge, die zur Hochschulreife führen (S. 66 f.).

Schließlich wird als Zeitpunkt für die Neuordnung der Sekundarstufen-I-Abschlüsse nun das Jahr 1980 genannt, in dem nach den Vorstellungen des Bundesministeriums für Bildung und Wissenschaft zum ersten Mal für alle 5jährigen ein volles Bildungsangebot bereitstehen soll.

5. Zielvorstellungen des Philologenverbandes sowie der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft

Neben der Bildungskommission des ersten und zweiten Deutschen Bildungsrates, der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung, der Kultusministerkonferenz und dem Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft haben in den letzten Jahren auch die verschiedenen gesellschaftlichen Interessengruppen Stellung zu den Abschlüssen bezogen, wobei für unseren Überblick vor allem die Positionen der beiden bildungspolitisch einflußreichsten Gruppen, des Deutschen Philologenverbandes und der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, von Bedeutung sind.

Auch der Philologenverband beklagt in seinem „vom bildungspolitischen Ausschuß unter dem Vorsitz von Roland Neßler" erarbeiteten Papier „Zur Neuordnung der Sekundar-I-Abschlüsse" (o. J., vermutlich 1976) die „in den letzten Jahren" immer größer gewordene Unübersichtlichkeit, sowohl was die Abschlußverfahren als auch die mit den Abschlüssen verbundenen Berechtigungen anbelangt. Als Ursache für diese Entwicklung werden „verschiedenartige Schulversuche im S-I-Bereich" genannt, durch die „zu den drei grundlegenden Abschlüssen weitere Abschlußmöglichkeiten hinzugekommen sind, deren Vergleichbarkeit fragwürdig ist" (S. 1). Problematisch sind in diesem Zusammenhang vor allem die „vielfach zusätzlichen Übergangsschwierigkeiten" „beim Eintritt in die Klasse 11 der gymnasialen Oberstufe", die auf „eine inhaltlich nicht ausreichend begründete und begründbare Zuerkennung von Abschlußberechtigungen zurückzuführen" sind und dann „zu leistungsungleichen Lerngruppen" führen. Als Beispiel für Schulformen im Bereich der Sekundarstufe I, die derartige „ungleiche Zugangsberechtigungen vergeben und damit zugleich „unter dem gymnasialen Anspruchsniveau" liegen, werden ausdrücklich die „integrierten Gesamtschulen" genannt. Mit dieser Problematik hängt für den Philologenverband „eine nicht vertretbare Benachteiligung der Gymnasialschüler" eng zusammen, insofern die an nicht-gymnasialen Schulformen angebotenen Zugangsberechtigungen nach seiner Ansicht „in der Regel mit geringerem Leistungseinsatz und Risiko zu erreichen" sind „als der Zugang über die gymnasiale Mittelstufe" (S. 2).

Schon diese Bestandsaufnahme der bestehenden Sekundarstufen-I-Abschlußregelungen durch den Philologenverband verdeutlicht dessen erkenntnisleitendes Interesse an einer Neuordnung der Abschlüsse, nämlich

1. Beibehaltung der gymnasialen Oberstufe und damit Festschreibung der Trennung zwischen allgemeinbildenden und berufsbildenden Schulzweigen im Bereich der Sekundarstufe II und
2. Beibehaltung der gymnasialen Mittelstufe als Unterbau für die gymnasiale Oberstufe und Ausrichtung der Zugangsbedingungen für den gymnasialen Bildungsgang im Bereich der Sekundarstufe II an gymnasialen Normen.

Die vom Deutschen Bildungsrat, der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung sowie der Bundesregierung problematisierten Nachteile der bestehenden Sekundarstufen-I-Abschlüsse als Folge der gesamten Organisation des Sekundarbereichs I wie Chancenungleichheit, Undurchlässigkeit des Bildungswesens bzw. Ungleichwertigkeit beruflicher und allgemeiner Bildung sind für den Philologenverband offensichtlich nicht relevant, zumindest geht er in seiner Analyse nicht darauf ein. Dementsprechend votiert die Interessenvertretung der Gymnasiallehrer auch für ein System differenzierter Sekundarabschlüsse I und gegen ein einheitliches Abitur I, wie es durch den „Strukturplan" ins Gespräch gekommen war, und fordert im Rahmen einer „bundeseinheitlichen Abschlußregelung", die sowohl für das gegliederte als auch das integrierte Schulsystem anwendbar sein soll, „drei Abschlußstufen, ..., die in den Grundzügen den gegenwärtigen Hauptschulabschluß, den Realschulabschluß und den Abschluß der gymnasialen Mittelstufe abdekken". „Den unterschiedlichen S-I-Abschlüssen sind (wie bisher, W. K.) drei Berechtigungen zugeordnet:

— Zugang zur qualifizierten Berufsausbildung;

— Zugang zur Berufsfachschulausbildung;

— Zugang zur gymnasialen Oberstufe" (S. 2).

Wie unverbindlich und in ihrem Bedeutungsinhalt beliebig dehnbar inzwischen die einst vom Deutschen Bildungsrat, später auch von der Bund-Länder-Kommission erhobene Forderung nach einem Kernbereich gemeinsamer Grundforderungen für alle Schüler im Sekundarbereich I geworden ist, zeigt die Tatsache, daß auch der Philologenverband von einer „Basis der für alle Schüler gemeinsamen Grundanforderungen" spricht, auf der „die Differenzierung durch Festlegung abschlußspezifischer Zusatzanforderungen zu erfolgen" hat (S. 2). In ande-

rem Zusammenhang wird sogar der Begriff „Abschlußprofile" verwandt (S. 3), so daß die einst Sekundarstufen-I-Reform signalisierenden Etiketten nunmehr zu Schlagworten verkommen sind, mit denen sich jedes und alles abdecken läßt, was für Bildungsreformer bedeutet, daß sie in Zukunft ihre Positionen genauer und detaillierter beschreiben müssen, wenn sie über unverbindliche, unterschiedliche Positionen weniger verdeutlichende als verdeckende Zielvorstellungen und Maßnahmenkataloge hinauskommen wollen.

Dem spezifischen Interesse des Philologenverbandes am gymnasialen Bildungsweg entsprechend, beschäftigen sich die Vorschläge „zur Neuordnung der Sekundarstufen-I-Abschlüsse" ausführlicher nur mit dem gymnasialen Sekundar-I-Abschluß und dem ihm zugeordneten gymnasialen Bildungsgang in der Sekundarstufe I. Ausdrücklich wird darauf hingewiesen, daß die gymnasialen Bildungsgänge „auf die stärker wissenschaftspropädeutische Arbeitsweise und die Leistungsnorm der reformierten Oberstufe vorbereiten sollen", und zwar

— organisatorisch durch rechtzeitige Wahl der zweiten bzw. dritten Fremdsprache oder z. B. durch eine Verstärkung des naturwissenschaftlichen Unterrichts, wenn dieser Leistungsschwerpunkt gebildet werden soll,

— im curricularen Bereich z. B. durch höhere Lernzielebenen und stärker wissenschaftsorientierte Arbeitsweisen."

Wie dies mit den „für alle Schüler gemeinsamen Grundanforderungen" zu vereinbaren ist, wird nicht näher erläutert.

Der Forderung sowohl des Deutschen Bildungsrates als auch der Bundesregierung nach Vergleichbarkeit der Sekundarstufen-I-Abschlußanforderungen entsprechend, empfiehlt der Philologenverband, „für den gymnasialen Sekundarstufen-I-Abschluß ... Lernziele, Lerninhalte und Lernzielkontrollen zu erstellen und zu erproben", und zwar

„— für die Grundanforderungen in Fächern des Sekundar-I-Bereichs,

— für die gymnasialen Curricula innerhalb dieser Fächer und

— für die profilierenden Wahlpflichtfächer" (S. 3).

Dabei sollen — etwa den Normenbüchern für das herkömmliche Abitur vergleichbar — „die Lernzielkontrollen (z. B. Aufgabensammlungen mit Bewertungsschlüsseln) ... für alle Abschlußprofile vereinbart und veröffentlicht werden." Auf daraus resultierende Konsequenzen für die Unterrichtsgestaltung, vor allem in den Klassen 9 und 10, bzw. auf die kritische Auseinandersetzung mit den ‚Normenbüchern' von pädagogischer wie juristischer Seite wird mit keinem Wort eingegangen, was — wie schon kurz im Zusammenhang mit dem ‚Bericht '75' der Bildungskommission des Deutschen Bildungsrates angedeutet — die bisher analysierten Empfehlungen und Stellungnahmen zum Sekundarstufen-I-Abschluß allerdings auch nicht taten.

Im Gegensatz zur Forderung des Deutschen Bildungsrates, Schulfächer zu enthierarchisieren, will der Philologenverband den Zugang zur gymnasialen Oberstufe von dem „Erreichen von Mindestnoten in bestimmten Fächern" abhängig machen. „Bei Notenausgleichsregelungen sollte bis zu einer Gleichstellung der Fächer hinsichtlich der Lernzielhöhe zwischen umfangreich betriebenen Langfächern (‚Kernfächern') und Nicht-Kernfächern unterschieden werden" (S. 4).

Grundsätzlich wird nach den Vorstellungen des Philologenverbandes die Berechtigung zum Besuch der gymnasialen Oberstufe ohne zusätzliche Prüfung mit dem erfolgreichen Abschluß der 10. Jahrgangsstufe des Gymnasiums erreicht. In Ausnahmefällen soll auch ein Übergang von anderen Schulformen der Sekundarstufe I möglich sein, der jedoch zur Voraussetzung hat, daß „die Anforderungen des gymnasialen Abschlußprofils in der 10. Gymnasialklassen oder in der Oberstufe des Gymnasiums (bei Einschränkung der freien Kurswahl)" nachgeholt werden. Für Schüler mit qualifizierendem Hauptschulabschluß ist ein Umweg zur gymnasialen Oberstufe „über spezielle Bildungseinrichtungen, die mit einer beruflichen Bildung verzahnt sein können (z. B. Berufsaufbauschule, Berufsfachschule)", mit der zusätzlichen Auflage, die Anforderungen des gymnasialen Abschlußprofiles in der Oberstufe nachzuholen, vorgesehen, was einen Zeitverlust für diese Schüler von mindestens zwei Jahren bedeutet. „Besonders geeigneten Schülern nichtgymnasialer Bildungswege kann — nach den Vorstellungen des Philologenverbandes — daneben eine Aufnahme auf Probe angeboten werden", wobei „die aufnehmende Schule ... aufgrund der Leistungsnachweise und eines Gutachtens der abgebenden Schule" darüber entscheiden soll, „inwieweit und in welchen Fächern eine Probezeit zu fordern ist" (S. 5).

Schließlich verlangt der Philologenverband die Erreichung gymnasialer Normen auch als Voraussetzung für den Zugang zur gymnasialen Oberstufe von Versuchsschulen, wie z. B. von der integrierten Gesamtschule. Die betreffenden Schüler sollen „in den leistungsdifferenzierten Fächern die gymnasialen Lernziele und in den Kernfächern deren Lernziele erfüllen", wobei die ganz andersgearteten Intentionen z. B. gesamtschulspezifischer Bildungsgänge unberücksichtigt bleiben.

In dem Hinweis am Schluß des Philologenverband-Papieres, daß „die Durchlässigkeit zwischen gymnasialen und nichtgymnasialen Bildungsgängen ... durch die Koordinierung der Lehrpläne, durch die Abstimmung und Offenlegung der Lernkontrollen sowie ein Angebot von Förderkursen zu verbessern" sei, läßt sich nach allem bisher gesagten nicht mehr als eine Alibi-Funktion sehen.

Ist die Stellungnahme des Philologenverbandes zu den Sekundarstufen-I-Abschlüssen und damit zur künftigen Struktur der Sekundarstufe I eindeutig an den Interessen einer Minorität orientiert, der es um die Erhaltung des Status quo und damit zugleich von Privilegien geht, zielen die entsprechenden Vorschläge und Empfehlungen der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (vgl. z. B. Stellungnahme der

GEW, in: Gesamtschul-Informationen 1/1975, S. 145 ff.; Schullaufbahn und Abschlüsse — gesamtschulspezifische Abschlußregelungen, in: Gesamtschul-Informationen 2/1976, S. 108 ff.) umgekehrt auf eine Verbesserung der schulischen Situation und damit zugleich von Berufs- und Lebenschancen für die breite Masse der Jugendlichen, vor allem von Hauptschülern, die bislang sowohl mit einer gegenüber Realschülern und Gymnasiasten verkürzten Schulzeit an allgemeinbildenden Schulen benachteiligt als auch von Berechtigungen zum Besuch weiterführender Bildungsgänge in der Sekundarstufe II und im Hochschulbereich weitgehend ausgeschlossen waren, und zwar sowohl aufgrund der vom Philologenverband verteidigten gymnasialen Strukturen der höheren Berechtigungen verleihenden Schulformen als auch aufgrund des bestehenden Abschlußsystems. Dementsprechend hält die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft konsequent am allgemeinbildenden 10. Schuljahr für alle Schüler, der integrierten Gesamtschule als Regelschule der Zukunft sowie einem ersten qualifizierenden Abschluß (Abitur I) nach 10 Schuljahren fest, der „zum Eintritt in alle Ausbildungsgänge in der Sekundarstufe II" „berechtigt". Dabei sollen Qualifikationen durch „Schwerpunktbildung in a l l e n (Unterstreichung W. K.) Lernbereichen/Fächern erworben werden können", weshalb die „Rahmenvereinbarung zur Neugestaltung der gymnasialen Oberstufe" der Kultusministerkonferenz kritisiert wird, die die zweite Fremdsprache zur Voraussetzung für den Übergang in die gymnasiale Oberstufe macht und damit die „Wahl anderer Unterrichtsschwerpunkte (in der Sekundarstufe I, W. K.) wie z. B. Polytechnik/Arbeitslehre, Politik usw." diskriminiert (Stellungnahme, S. 145).

„Die Qualifikation für den Sekundarabschluß I" soll nach den Vorstellungen der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft „das Erreichen der Mindestlernziele (Fundamenta) im Pflicht- und Wahlpflichtbereich" zur Voraussetzung haben, wobei diese „von möglichst allen Schülern erreichbar" sowie das „Ergebnis curricularer Entscheidungen und ihrer Revision" sein müssen. Ausdrücklich wird betont, daß bei der „Vergabe der Qualifikationen" „unbeschadet der Richtlinienkompetenz der Kultusministerien ... eine gewisse Eigenständigkeit der Schulen" bzw. „der zuständigen Lehrerkonferenz" gewahrt bleiben müssen. An integrierten Gesamtschulen soll die Vergabe des Sekundarstufen-I-Abschlusses „auf der Grundlage der gesamtschulspezifischen, lernzielorientierten Beobachtungs- und Beurteilungsverfahren" erfolgen, die Zeugnisse durch Lernberichte ersetzt werden, vor allem jedoch punktuelle Prüfungen unzulässig sein (Schullaufbahn und Abschlüsse, S. 109).

Als „Maßnahmen zur Annäherung an diese Ziele" empfiehlt die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft

- „die bisherige Angleichung der Lehrpläne, der Stundentafeln und der Lehrerausbildung aller Schularten der Sekundarstufe I ... konsequent fortzusetzen";
- „das 10. Pflichtschuljahr für alle ... einzuführen", da es „die oben angeführte Angleichung" „ermöglicht" und „angesichts des Lehrstellenmangels" „geboten" „erscheint";
- schulformunabhängige Abschlüsse ... zu entwickeln", wobei auf Niedersachsen verwiesen wird, obwohl — wie noch zu erläutern sein wird — sich das niedersächsische Abschlußsystem kaum mit GEW-Vorstellungen vereinbaren läßt;
- „Lernberichte ... in allen Schularten zu erproben (zumindest in den Klassen 1 bis 8)" und nicht zuletzt
- den Hochschulzugang unabhängig vom Erlernen einer zweiten Fremdsprache zu machen.

„Solange die Zielvorstellungen eines gleichwertigen, aber nach Profilen differenzierten Abschlusses S I nicht verwirklicht werden kann", soll wenigstens „eine Beschränkung auf zwei Abschlüsse" angestrebt werden, was bedeutet, daß „der Hauptschulabschluß ... zu einem S-I-Abschluß werden" muß, „der dem Realschulabschluß gleichwertig ist", „zum Übergang in die gymnasiale Oberstufe ... berechtigt eine Zusatzqualifikation". Als kurzfristige Zielperspektive für die Gesamtschule wird die Schaffung von Bedingungen gefordert, aufgrund derer „längerfristig der überwiegende Teil der Schüler ... (über 90 %) mindestens den S-I-Abschluß (entsprechend Realschulabschluß) erreichen kann" (Schullaufbahn und Abschlüsse, S. 109).

6 Zielvorstellungen von Vertretern integrierter Gesamtschulen

Die mit der Neuordnung des Sekundarstufen-I-Abschlusses zusammenhängenden Probleme sind in den letzten Jahren vor allem im Zusammenhang mit den in der Bundesrepublik laufenden Gesamtschulversuchen heftig diskutiert worden, sollten doch mit der Gesamtschule zugleich auch neue Formen des Sekundarstufen-I-Abschlusses ausprobiert werden. Deshalb kommt den Stellungnahmen zum Sekundarstufen-I-Abschluß der in der Gemeinnützigen Gesellschaft Gesamtschule zusammengeschlossenen Gesamtschulvertreter besonderes Gewicht zu.

In den Empfehlungen des Deutschen Bildungsrates zur „Einrichtung von Schulversuchen mit Gesamtschulen" aus dem Jahre 1969 finden sich noch keine konkreten Hinweise auf die Gestaltung eines gesamtschulspezifischen Sekundarstufen-I-Abschlusses, vielmehr wird dort lediglich auf einige Probleme der Abschlußregelungen an Gesamtschulen aufmerksam gemacht, vor allem das Problem einer „Zuordnung der in der Gesamtschule erbrachten Leistungen auf ein Berechtigungswesen, das im Hinblick auf das vertikal gegliederte Schulwesen und in der inzwischen fragwürdig gewordenen Sicherheit eines Kanons von Allgemeinbildung entwickelt worden ist". „Einerseits kann auch die Gesamtschule nicht auf die bestehenden Berechtigungen verzichten, weil sie für alle Schüler lebenswegentscheidende Bedeutung haben; andererseits dürfen die bis jetzt geltenden Voraussetzungen für den Erwerb der Berechtigungen nicht schematisch auf die

Gesamtschule übertragen werden" (S. 130). Eine Lösung dieses Problems sollte mit dem Beschluß der KMK vom 11. Oktober 1972 über die „gegenseitige Anerkennung der an integrierten Gesamtschulen erworbenen Zeugnisse" herbeigeführt werden. Für die Gesamtschulzeugnisse wird in den Empfehlungen von 1969 weiterhin ein „Punktsystem" vorgeschlagen, das „die spezifischen Probleme des Kurssystems berücksichtigt". Wenn auch die Möglichkeiten zu „einer stärkeren Objektivierung der Leistungsbewertung" in der Gesamtschule relativ hoch veranschlagt werden, wird doch zugleich darauf hingewiesen, daß „aus pädagogischen Gründen ein ... Ermessensspielraum gewahrt bleiben muß" (S. 130).

Die Gemeinnützige Gesellschaft Gesamtschule (GGG) als Sprecherin der in ihr zusammengeschlossenen Gesamtschulvertreter hat sich seit 1973 — nachdem die Abschlußfrage für die Ende der sechziger und Anfang der siebziger Jahre begonnenen Gesamtschulversuche besonders aktuell geworden war — regelmäßig mit Empfehlungen und Resolutionen zum Sekundarstufen-I-Abschluß an Bildungspolitiker, bildungspolitische Gremien sowie an eine breite Öffentlichkeit gewandt, wobei die Zielvorstellungen der Gesamtschulvertreter in etwa mit denen der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft übereinstimmen. Richtungweisend wurde der Grundsatzbeschluß der Mitgliederversammlung der Gemeinnützigen Gesellschaft Gesamtschule am 1./2. Juni 1973 auf dem Bundeskongreß in Leverkusen, der u. a. „einen einheitlichen, nach Profilen differenzierten, gleiche Berechtigungen vermittelnden Abschluß am Ende der 10. Jahrgangsstufe für alle (Abitur I)" forderte, um „das gesellschaftspolitische Ziel" der Gesamtschule realisieren zu können, „einer größeren sozialen Gerechtigkeit und Gleichheit näherzukommen" (Gesamtschule 1973, S. 91). Eine weitere Stellungnahme der Arbeitsgruppe Bildungspolitik der GGG, die auf dem Gesamtschulkongreß Ende Mai 1974 in Kassel vorgelegen hat, bezieht sich ausdrücklich auf „die grundsätzlichen Forderungen der Arbeitsgruppe Gesamtschule in der GEW" und übernimmt deren Forderungen mit einigen Ergänzungen (Gesamtschul-Informationen 1/75, S. 148 ff.).

Eine besonders intensive Diskussion über die Sekundarstufen-I-Abschlüsse hat seit 1973 an den niedersächsischen Gesamtschulen stattgefunden (vgl. Meyer, 1975, S. 145 ff.). Daran läßt sich sehr deutlich ablesen, wie die Gesamtschule — und zwar nicht nur in Niedersachsen — durch restriktive Bestimmungen von seiten des Gesetzgebers bzw. der Kultusbürokratie zunehmend dazu gezwungen wurde, ihre Zielvorstellungen von einem gesamtschulspezifischen Sekundarstufen-I-Abschluß den betreffenden Erlassen bzw. gesetzlichen Vorgaben anzupassen. Plädierten niedersächsische Vertreter der Gesamtschule, Erziehungswissenschaftler und Vertreter der Bildungsverwaltung bei einem ersten Gedankenaustausch über die Abschlußregelung 1973 in Dreibergen für einen einheitlichen Sekundarstufen-I-Abschluß, der dazu berechtigen sollte, „alle Ausbildungsgänge im Sekundarbereich II zu besuchen", wobei „für jeden Schüler von der Schule eine mündliche Empfehlung für die Fortsetzung seiner Ausbildung im Sekundarbereich II", allerdings ohne „bindende Bedeutung" vorgesehen war (Meyer, 1975, S. 153 ff.), zwang das am 9. Mai 1974 verabschiedete neue niedersächsische Schulgesetz schon ein Jahr später dieselben Gesamtschulvertreter dazu, ihre Konzeption für einen gesamtschulspezifischen Sekundarstufen-I-Abschluß an den Bestimmungen des § 7 Schulgesetz zu orientieren, der verlangt, „die Abschlüsse der Schulformen des S-I-Bereichs ... nach Zielrichtung, Umfang und Leistungsanspruch differenziert zu gestalten" und die Berechtigung zum Besuch der Schulen des Sekundarbereiches II „nach Maßgabe dieser Abschlüsse" zu erteilen. Dementsprechend wurde nun — als Kompromiß — vorgeschlagen, „am Ende des 10. Schuljahrgangs ... die Schüler den Sekundarabschluß I (Abschluß A) auf der Basis der erfüllten Grundanforderungen oder den Sekundarabschluß I (Abschluß B) auf einer Basis erfüllter Grund- und Zusatzanforderungen erwerben" zu lassen, wobei Abschluß A zum Besuch nur bestimmter, Abschluß B dagegen zum Besuch aller Bildungsgänge im Sekundarstufen-II-Bereich berechtigen sollte (vgl. Meyer, 1975, S. 164).

III. Probleme einer Reform der Sekundarstufen-I-Abschlüsse

Die Analyse von Empfehlungen zur Reform der Sekundarstufen-I-Abschlüsse läßt deutlich zwei verschiedene Arten von Zielvorstellungen erkennen, nämlich Vereinheitlichung der von Land zu Land unterschiedlichen Regelungen und inhaltliche Neugestaltung der gesamten Abschlußsysteme. Läßt sich bezüglich der Forderung nach Vereinheitlichung der Abschlußregelungen in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland mehr oder weniger Übereinstimmung zwischen den verschiedenen, auf die Struktur der Abschlüsse Einfluß nehmenden Gremien und Gruppen feststellen und ist deshalb diese Zielsetzung als solche relativ unproblematisch, fangen die Probleme bei dem Wie einer Vereinheitlichung an, insofern aufgrund der Unterschiedlichkeit der Abschlußbestimmungen Vereinheitlichung zumindest für einen Teil der Länder immer zugleich Neugestaltung bedeuten muß. Schon die Motive für eine solche Reform lassen sich kaum auf einen Nenner bringen, sondern sind im Gegenteil sehr heterogen; erst recht umstritten sind die mit der Struktur der Abschlüsse zusammenhängenden Probleme, wobei es vor allem um die Frage: einheitlicher oder — wie auch immer — differenzierter, schulformübergreifender oder schulformbezogener Abschlüsse sowie die jeweiligen Kriterien für die Vergabe eines oder mehrerer Abschlüsse, die Formen der Leistungsfeststellung, die mit den Abschlüssen verbundenen Berechtigungen und nicht zuletzt die sich aus einer Reform der Abschlüsse ergebenden Konsequenzen für eine Reform der Sekundarstufe I geht.

1. Motive der Reform

Die verschiedenen Empfehlungen und Gutachten zur Reform der Sekundarstufen-I-Abschlüsse lassen

deutlich drei Arten von Motiven erkennen, nämlich solche bildungsökonomischer, bildungspolitischer und pädagogischer Herkunft.

Zu Beginn der Diskussion über eine Neugestaltung der Sekundarstufen-I-Abschlüsse standen zweifellos bildungsökonomische Überlegungen im Vordergrund. So begründete die Bildungskommission des Deutschen Bildungsrates ihre Empfehlungen von 1969 vor allem mit dem zunehmenden Bedarf an einer größeren Zahl qualifizierter Arbeitskräfte, die zur Spezialisierung fähig sind, der Notwendigkeit einer Vermittlung höherer formaler Fähigkeiten für möglichst viele Jugendliche, weil damit der zunehmende Zwang zur beruflichen Mobilität besser aufgefangen und mögliche Umschulungen erleichtert werden könnten, vor allem aber mit dem Strukturwandel des Beschäftigungssystems, dessen Positionen sich längst nicht mehr den dreigeteilten Abschlüssen des überkommenen Schulwesens in der bisherigen starren Form zuordnen ließen. Diese Motive lassen sich in mehr oder weniger abgeschwächter Form auch in entsprechenden Voten anderer Bildungs- und Beratungsgremien wiederfinden, haben allerdings seit dem Beginn der siebziger Jahre zunehmend an Legitimationskraft eingebüßt, insofern an die Stelle eines Mangels inzwischen ein Überschuß an qualifizierten Arbeitskräften getreten ist und gegenwärtig mehr die Drosselung von Zugängen zu weiterführenden Bildungswegen als eine „Ausschöpfung" von „Begabungsreserven" das Problem zu sein scheint.

Bildungspolitisch ist eine Neuregelung der Sekundarstufen-I-Abschlüsse vor allem mit der Undurchlässigkeit und den soziale Selektionsprozesse begünstigenden Strukturen der bestehenden Abschlußsysteme begründet worden. Darüber hinaus ist auf die individuelle Nachfrage nach weiterführender Bildung verwiesen worden, der aus Gründen der Billigkeit (Bildung als Bürgerrecht) durch entsprechende Strukturveränderungen des Bildungswesens Rechnung zu tragen sei; nicht zuletzt hat auch der Gedanke eine Rolle gespielt, durch „eine größere Breite der gemeinsamen Bildungsgrundlage" (Deutscher Bildungsrat, 1969 a, S. 28) die Voraussetzungen für demokratische Teilhabe aller Bürger am gesellschaftlichen Entscheidungsprozeß zu verbessern.

Hinter den Stellungnahmen bestimmter Interessengruppen verbergen sich dagegen ganz andere bildungspolitische Überlegungen, hinter der des Philologenverbandes z. B. der Wunsch, den Status quo und damit die Privilegien für Gymnasialschüler zu erhalten, während die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft genau umgekehrt Privilegien abbauen und die Benachteiligung der breiten Masse der Schülerschaft, die eine Hauptschule besucht, aufheben möchte.

Schließlich müssen hier auch noch einmal die im Zusammenhang der Analyse bestehender Sekundarstufen-I-Abschlußregelungen genannten Argumente für eine Vereinheitlichung genannt werden, nämlich Chancengerechtigkeit und Freizügigkeit, die durch unterschiedliche Abschlußbestimmungen gefährdet werden.

Interessanterweise finden sich in den analysierten Abschlußempfehlungen pädagogische Motive für eine Neuregelung der Abschlüsse nur sehr spärlich, obwohl sie doch eigentlich auf der Hand liegen: die besseren Bildungs- und Förderungsmöglichkeiten durch Verlängerung der Schulzeit für alle Schüler, die größeren Angebote zur Individualisierung, aber auch die Verbesserung des sozialen Lernklimas in der Schule. Diese zuletzt genannten pädagogischen Argumente setzten allerdings schon ganz bestimmte Formen einer Neuregelung der Sekundarstufen-I-Abschlüsse voraus.

2 Struktur der Sekundarstufen-I-Abschlüsse

Die verschiedenartigen Empfehlungen führen zu sehr verschiedenen Abschlußmodellen, die — wie wir im Zusammenhang mit den Vorschlägen des Philologenverbandes zeigen konnten — durch bestimmte, überall wiederkehrende Bezeichnungen und Begriffe wie den des „Sekundarstufen-I-Abschlusses", der „gemeinsamen Grundanforderungen" bzw. der „Abschlußprofile" mehr verdeckt als kenntlich gemacht werden. Sie reichen von nach Schulformen differenzierten (z. B. Philologenverband) über schulformübergreifend differenzierte (Deutscher Bildungsrat, Bund-Länder-Kommission, Bundesregierung) bis hin zu einem einheitlichen Abschluß (GEW, GGG), wobei wiederum der Zeitpunkt, zu dem der Abschluß vergeben werden soll, ebenso umstritten ist wie die Zahl der möglichen Abschlußprofile bzw. die damit verbundenen Berechtigungen.

Läßt man einmal die Position der KMK und des Philologenverbandes außer Betracht, die kaum reformerische Ansätze enthalten, dann lassen sich in den Empfehlungen von Deutschem Bildungsrat, Bund-Länder-Kommission und Bundesregierung eine Reihe von Übereinstimmungen feststellen. Ziel ist hier wie dort ein schulformübergreifender, wenn auch nach Profilen differenzierter Abschluß, wobei „Profil" sowohl die Dimension „Leistungsschwerpunkt" als auch „Leistungshöhe" beinhaltet, vor allem aber nicht nur eine formal-juristische Festlegung, sondern curriculare Anforderungen beschreibt. Ein profilierter Abschluß im Sinne des Deutschen Bildungsrates, der BLK wie auch der Bundesregierung unterscheidet sich von einem schulformspezifischen Abschluß bisheriger Art insbesondere dadurch, daß er den Nachweis von für alle Profile einheitlichen Grundqualifikationen enthält, nicht mehr ausschließlich berufs- oder studienorientiert, vor allem jedoch nicht auf eine Hierarchie unterschiedlich wertiger Fächer bezogen ist, so daß alle Wahlfächer grundsätzlich gleichwertig sind und damit auch gleichwertige Profile im Hinblick auf weiterführende Bildungsgänge im Sekundarstufen-II-Bereich eröffnen können. Daraus ergeben sich Konsequenzen für eine Neugestaltung der Sekundarstufe I, und zwar sowohl bezüglich einer Angleichung der Curricula auf einen gemeinsamen Bereich von Grundqualifikationen hin, die in allen Schulformen vermittelt werden, als auch im Hinblick auf einen generell gleichförmigen Wahlbereich mit der Möglichkeit zum Erwerb gleichwertiger Profile, wodurch gleichzeitig ein höheres Maß an Durchlässigkeit sowohl in bezug auf das anzu-

strebende Leistungsniveau als auch in gewissen Grenzen den Leistungsschwerpunkt gewährleistet wird, so daß die Entscheidung für einen bestimmten Bildungsgang im Sekundarstufen-II-Bereich nicht schon wie bisher nach Abschluß der Grundschule, spätestens der Orientierungsstufe, sondern mit dem Sekundarstufen-I-Abschluß getroffen werden muß. Der Forderung nach Durchlässigkeit des Bildungswesens entspricht auch der ebenfalls allen genannten Planungs- und Beratungsgremien gemeinsame Gedanke, jedem Schüler die Möglichkeit einzuräumen, Qualifikationen des Sekundarstufen-I-Abschlusses im Rahmen der Sekundarstufe II nachzuholen. Unterschiedlich ist allerdings die Reichweite der angedeuteten Konsequenzen. Läßt der Deutsche Bildungsrat es — trotz aller Erfolgsberichte über die laufenden Gesamtschulversuche im „Bericht '75" — offen, ob der Sekundarstufen-I-Abschluß auch im Rahmen eines kooperativen dreigliedrigen Systems realisiert werden kann oder in jedem Fall die integrierte Gesamtschule erfordert, votierte die Bundesregierung zwar im „Bildungsbericht '70" für die integrierte Gesamtschule, erweckte dann aber in der „Bildungspolitischen Zwischenbilanz" von 1976 — entgegen ihrer Aussage im „Bildungsbericht '70" — den Eindruck, als ob die Realisierung des reformierten Sekundarstufen-I-Abschlusses schon im Rahmen kooperativer Systeme möglich sei, während in der Bund-Länder-Kommission die Auffassung von christlich-demokratischen und sozialiberalen Ländern differiert, was sich im „Bildungsgesamtplan" in entsprechenden Sondervoten der CDU-regierten Länder gegen die von der Mehrheit empfohlene integrierte Gesamtschule niederschlägt.

Keine Einigkeit herrscht auch in bezug auf das „Wann" der Vergabe des Sekundarstufen-I-Abschlusses. Bestand 1969/70 sowohl in den Empfehlungen der Bildungskommision des Deutschen Bildungsrates als auch in der Bundesregierung die Tendenz, eine einheitliche zehnjährige Schulpflicht für alle Schüler zu fordern, wobei bezüglich des 10. Schuljahres allerdings noch unklar war, ob dieses u. U. auch in berufsbezogener Form organisiert werden könnte, hat sich seit den siebziger Jahren mehr und mehr ein Modell durchgesetzt, bei dem statt des 10. ein 1. Schuljahr vorgeschaltet wird, das allerdings nicht für alle Schüler zur Pflicht gemacht werden soll, der für alle Schüler angebotene Sekundarstufen-I-Abschluß dagegen schon am Ende der 9. Klasse vergeben wird (vgl. „Bericht '75" und „Bildungspolitische Zwischenbilanz").

An der Frage: Abschluß nach herkömmlichem 9. oder 10. Schuljahr läßt sich besonders deutlich der Zusammenhang zwischen Reformmotiven und Art des Abschlußsystems aufzeigen. Für die Frage der Durchlässigkeit spielt das Problem des Abschlußzeitpunktes sicherlich nur eine untergeordnete, wenn auch durchaus eine Rolle; für die sich in der Sekundarstufe I ergebenden pädagogischen Möglichkeiten dagegen ist die Frage neun oder zehn Schuljahre von ganz zentraler Bedeutung, insofern ein späterer Abschluß die Erhöhung des für alle verbindlichen Bildungsniveaus erlaubt, den Zeitraum für Maßnahmen kompensatorischer Art, aber auch für soziales Lernen erweitert und damit nicht zuletzt auch die Chancen zur demokratischen Teilhabe für viele Jugendliche vergrößert. Daß die Realisierung derartiger Möglichkeiten nicht nur von organisatorischen Entscheidungen abhängt, sondern dafür entsprechende didaktische Maßnahmen erforderlich sind, mit denen die schulorganisatorischen Rahmenbedingungen gefüllt werden müßten, braucht kaum eigens betont zu werden.

Unter pädagogischem Aspekt, vor allem unter dem des sozialen Lernens, bedeutet sicherlich auch die Vergabe von Sekundarstufen-I-Abschlüssen auf unterschiedlichem Niveau eine Beeinträchtigung von Möglichkeiten, insofern damit ein mehr oder weniger stark selektives Element in die vorangehenden Lernprozesse hineinkommt. Deshalb scheint der Vorschlag von GEW und GGG, zumal unter den gegenwärtigen bildungspolitischen Bedingungen, insbesondere unter der des durch sie mitverursachten Schulstresses, bedenkenswert, einen zwar profilierten, nicht aber unterschiedliche Niveaustufen ausweisenden Abschluß zu vergeben und den Schüler statt dessen über eine sinnvolle Fortsetzung seiner schulischen Laufbahn in der Sekundarstufe II zu beraten. Ebenfalls vor allem unter dem Aspekt des sozialen Lernens, aber auch dem der Chancengleichheit wäre die Zusammenfassung aller Schüler im Sekundarstufen-I-Bereich in einer integrierten Gesamtschule wünschenswert, weil nur dort die Separation von Schülern nach Leistung und Herkunft überwunden werden kann, allerdings auch nur dann, wenn selektive Formen der Leistungsdifferenzierung innerhalb der Gesamtschule weitgehend vermieden werden (Keim, 1977, S. 105 ff.).

3 Sekundarstufen-I-Abschlüsse und Berechtigungen

Die Art und Weise der Profilierung des Sekundarstufen-I-Abschlusses hängt eng zusammen mit der Frage der Berechtigungen zum Besuch weiterführender Schulen in der Sekundarstufe II, ja es hat sogar den Anschein, als ob hier der kritische Punkt sämtlicher Abschlußdiskussionen liege. Dabei geht es zunächst einmal darum, ob der Zugang zu bestimmten weiterführenden Bildungsgängen in der Sekundarstufe II vom erfolgreichen Besuch bestimmter Schulformen in der Sekundarstufe I abhängig gemacht wird, oder aber ob grundsätzlich in allen Schulformen im Sekundarstufen-I-Bereich die gleichen Zugangsberechtigungen erworben werden können. Während die Vertreter einer strengen Zuordnung von Schulformen und damit verbundenen Berechtigungen letztendlich von der unterschiedlichen Qualität verschiedener Bildungswege in der Sekundarstufe I nicht nur ausgehen, sondern daran auch festhalten wollen, wie z. B. der Philologenverband, geht es den Befürwortern schulformübergreifender Abschlüsse, wie dem Bund, dem Deutschen Bildungsrat und der Bund-Länder-Kommission darum, die unterschiedlichen Schulformen durch Vereinheitlichung der Stundentafeln, der Lehrerausbildung, durch materielle Gleichstellung der Schulen etc. einander anzunähern und damit gleichwertig zu machen. Ein weiteres zentrales, mit der Frage der Berechtigungen zusammenhängendes Problem ist, ob diese weiterhin auf der Unterscheidung zwischen allgemeinen

und beruflichen Bildungsgängen im Sekundarstufen-II-Bereich basieren sollen oder nicht. Bundesregierung, Deutscher Bildungsrat und Bund-Länder-Kommission sind sich in ihren Empfehlungen darüber einig, daß mit dieser Unterscheidung bestimmte Profile abgewertet werden, die Möglichkeiten gleichwertiger Profile im Sekundarstufen-I-Abschluß allerdings entscheidend von einer reformierten Sekundarstufen-II-Struktur abhängen. Der Deutsche Bildungsrat hat hier ebenso wie die Bund-Länder-Kommission und die Bundesregierung für eine Verzahnung allgemeiner und beruflicher Bildungsgänge votiert und darüber hinaus aus den Gedanken der „Doppelqualifikation" entwickelt, die den Abschluß einer beruflichen Erstausbildung (Facharbeiter/Geselle/Gehilfe) und eine Berechtigung zum Hochschulbesuch (allgemeine Hochschulreife/fachgebundene Hochschulreife/Fachhochschulreife) beinhaltet. Damit kann die Festlegung eines Schülers schon mit dem Sekundarstufen-I-Abschluß auf die Alternative Berufsausbildung oder Studium vermieden werden. Neben einer Verzahnung allgemeiner und beruflicher Bildungsgänge im Sekundarstufen-II-Bereich wäre kurzfristig der Verzicht auf eine zweite Fremdsprache in der gymnasialen Sekundarstufe II ein wichtiger Schritt auf dem Weg zu einer Gleichwertigkeit unterschiedlicher Profile. Hat es sich doch gerade im Rahmen der laufenden Gesamtschulversuche gezeigt, wie sehr die Voraussetzung einer zweiten Fremdsprache in der Sekundarstufe II die Entscheidung von Schülern und Eltern für bestimmte Wahlangebote in der 7. und 9. Jahrgangsstufe bestimmt hat, so daß über diese Wahlen sehr leicht schichtspezifische Selektionsprozesse verstärkt werden (Keim, 1977, S. 90 ff.).

Unter den gegenwärtigen — restaurierten — bildungspolitischen Vorzeichen scheint sich das Problem der mit dem Sekundarstufen-I-Abschluß verbundenen Berechtigungen auf die Frage zuzuspitzen, ob die herkömmliche Dreigliederung wenigstens auf zwei Abschlüsse reduziert werden kann, wie etwa von den niedersächsischen Gesamtschulvertretern nach Verabschiedung des niedersächsischen Schulgesetzes als Kompromiß vorgeschlagen worden ist. Bei einer solchen Lösung könnte zwischen einem einfachen und erweiterten Abschluß unterschieden werden und damit entweder die eingeschränkte Berechtigung zum Besuch nur bestimmter oder aber die uneingeschränkte Berechtigung zum Besuch sämtlicher Bildungsgänge im Sekundarstufen-II-Bereich vergeben werden. Curricular ließe sich bei einer solchen Lösung der einfache Abschluß den für alle verbindlichen Grund-, der erweiterte Abschluß entsprechenden Zusatzanforderungen zuordnen, wobei allerdings die Gefahr nicht unterschätzt werden sollte, daß derartige Unterscheidungen sehr leicht auf die Unterrichtsorganisation der den Abschlüssen vorangehenden Jahrgangsstufen — etwa in der Form von Streaming- und Setting-Systemen — zurückwirken und sich damit unter pädagogischem Aspekt negativ sowohl auf die Möglichkeiten der individuellen Förderung als auch des sozialen Lernens auswirken können (vgl. Keim, 1977, S. 71 ff., 105 ff.).

4 Abschlußverfahren

Von den Empfehlungen der Bildungskommission des Deutschen Bildungsrates zur „Neugestaltung der Sekundarstufen-I-Abschlüsse" aus dem Jahre 1969 bis hin zu den Empfehlungen des Philologenverbandes spielt die Frage einer Reform der Abschlußverfahren eine wichtige Rolle, wobei verschiedene Aspekte zu unterscheiden sind.

Im Mittelpunkt dieses Komplexes steht zweifellos der Gedanke einer Vereinheitlichung der Art und Weise der Leistungsfeststellung, wie er sich als zwingende Notwendigkeit aus unserer Analyse der bestehenden Abschlußregelungen ergeben hat. Die Bildungskommission des Deutschen Bildungsrates wollte in ihren Empfehlungen von 1969 zwar „noch keine Empfehlungen zur Neugestaltung des Prüfungssystems" aussprechen, immerhin hat sie die Richtung, „in der das bestehende Prüfungswesen verändert werden soll", angedeutet, nämlich „örtliche und regionale Bewertungsunterschiede für Leistungen im gleichen Fach ... durch Festlegung gleicher, kontrollierbarer Lernziele und objektivierbarer Verfahren der Leistungsmessung" abzubauen (S. 44). Diese Intention, die auf sog. Objektivierung sowohl der erbrachten Leistungen als auch der Vergabe der damit verbundenen Berechtigungen zielt, findet sich in den meisten Abschlußempfehlungen mehr oder weniger deutlich wieder, am deutlichsten wird sie in dem Papier des Philologenverbandes formuliert, wo verlangt wird, daß „die Lernzielkontrollen (z. B. Aufgabensammlungen mit Bewertungsschlüsseln) ... für alle Abschlußprofile vereinbart und veröffentlicht werden" (S. 3). Wir wiesen schon darauf hin, daß diese Lösung praktisch auf „Normenbücher" für die Sekundarstufe I hinauslaufen würde, wobei die sich daraus ergebenden Konsequenzen für den vorangehenden Unterricht bisher auch nicht annähernd reflektiert worden sind. Deshalb muß hier nachdrücklich auf verschiedene Untersuchungen und Stellungnahmen zu den „Normenbüchern" in der Sekundarstufe II verwiesen werden (Flitner, 1976; Flitner/Lenzen, 1977; Westphal, 1976, dort jeweils weitere Literaturhinweise), die deutlich machen, daß eine entsprechende Regelung für die Sekundarstufen-I-Abschlüsse das Ende jeder Pädagogik in der Sekundarstufe I bedeuten würde. Die einzelne Schule bzw. der einzelne Lehrer würden zu reinen Meß- und Kontrollinstanzen werden, Schule damit endgültig zum reinen Selektionsinstrument verkommen. Deshalb ist an dieser Stelle nachdrücklich auf die Forderung der GEW zu verweisen, der einzelnen Schule bzw. dem einzelnen Lehrer eine gewisse Autonomie bei der Schülerbeurteilung einzuräumen, zumal in den letzten Jahren nicht nur die „Fragwürdigkeit der Zensurengebung" (Ingenkamp), sondern gerade auch sog. objektivierter Verfahren der Leistungsmessung deutlich geworden sind (vgl. z. B. Schlömerkemper, 1971).

Vereinheitlichung der Abschlußverfahren darf deshalb aus den genannten pädagogischen Gründen nicht mehr heißen als Vereinheitlichung der Rahmenbedingungen, etwa durch unterrichtsorganisatorische und curriculare Vorgaben, aber auch durch inhaltliche Beschreibung etwaiger Profile. Derartige

Vorgaben dürfen aber weder Schüler noch Lehrer auf detaillierte Feinlernziele, bestimmte Unterrichtseinheiten, einheitliche Tests, möglicherweise sogar vorgeschriebene Sozialformen des Unterrichts festlegen, wie es beispielsweise der fachleistungsdifferenzierte Unterricht weitgehend tut; vielmehr müßte genügend Spielraum für schülergesteuerte Unterrichtsprozesse, variable Planung, individualisierende Lehr- und Lernstrategien bzw. situationsangemessene Sozialformen des Unterrichts bestehen, selbst auf die Gefahr unterschiedlicher Leistungsanforderungen in verschiedenen Klassen und Schulen hin, die ohnehin nicht ganz auszuschließen sind. Damit müßte allerdings zugleich die Anerkennung der Gleichwertigkeit verbunden werden, und zwar nicht nur von Schule zu Schule, sondern auch von Land zu Land, was in dem Augenblick unproblematisch würde, in dem zumindest die Rahmenbedingungen wie Arten von Abschlüssen, Profile, Unterrichtsorganisation, Curricula etc. vereinheitlicht würden.

Bedeutsam für das Abschlußverfahren ist auch die Frage: punktuelle Prüfung oder längerfristige Schülerbeobachtung und Leistungsmessung. Die Bildungskommission des Deutschen Bildungsrates spricht sich in ihren Empfehlungen von 1969 dafür aus, „die bisherigen punktuellen Prüfungen stärker als bisher" durch „Beobachtung längerfristiger Lernprozesse und -leistungen" zu ergänzen und empfiehlt für den Sekundarstufen-I-Abschluß ebenso wie die Bundesregierung „die Bewertung der Leistungen der beiden letzten Jahre nach einem Gutschriftensystem", verbunden mit einer „Abschlußprüfung in einzelnen Fächern" (Deutscher Bildungsrat, 1969 a, S. 47). Demgegenüber haben GEW und GGG gegen punktuelle Prüfungen votiert und vorgeschlagen, die herkömmlichen Zensuren und Zeugnisse durch Lernberichte, also quantitative Meßverfahren durch qualitative Gutachten zu ersetzen, die nicht primär Auslesefunktion haben, sondern den Schüler zu fördern, zumindest aber zu beraten geeignet sind.

Nicht zuletzt ist im Zusammenhang der Abschlußverfahren die Problematik unterschiedlich wertiger Fächer thematisiert worden, wie sie für die Abschlußregelungen der meisten Bundesländer typisch sind. Der Deutsche Bildungsrat hat in Übereinstimmung mit der Bundesregierung, weitgehend auch der Bund-Länder-Kommission, zur Einebnung dieser „Hierarchie von ‚schweren' und ‚leichten' Fächern" vorgeschlagen, „die Lernziele genauer" zu analysieren und nach „vergleichbaren Schwierigkeitsgraden" zu bestimmen (Deutscher Bildungsrat, 1969 a, S. 45). Vorerst wäre es sicherlich schon ein Fortschritt, wenn eine Gleichwertigkeit von Fächern mit entsprechender Stundenzahl hergestellt würde.

IV. Ansätze, Möglichkeiten und Aussichten für eine Reform der Sekundarstufen-I-Abschlüsse in der Bundesrepublik

Seit Ende der sechziger und Beginn der siebziger Jahre sind nicht nur eine Reihe von Empfehlungen und Gutachten zur Reform der Sekundarstufen-I-Abschlüsse von maßgeblichen Bildungsplanungs- und Beratungsgremien in der Bundesrepublik verabschiedet worden, vielmehr sind zumindest in einigen Ländern bzw. an einzelnen Versuchsschulen wie den Gesamtschulen Ansätze zu deren tatsächlicher Neugestaltung gemacht worden. Sie sollen zum Schluß daraufhin untersucht werden, inwieweit sie den erläuterten Zielvorstellungen des Deutschen Bildungsrates, der Bundesregierung, der Bund-Länder-Kommission, der GEW und der GGG schon entsprechen. Die Gegenüberstellung von Anspruch und Realität wird dann zumindest eine vorläufige Einschätzung der Möglichkeiten und Aussichten für eine generelle Reform der Sekundarstufen-I-Abschlüsse erlauben.

1 Ansätze für eine Reform der Sekundarstufen-I-Abschlüsse in den Ländern der Bundesrepublik

Fragt man zunächst nach der Neuordnung der Sekundarstufen-I-Abschlüsse in Schulgesetzen bzw. darauf bezogenen Verordnungen der jüngsten Zeit, kommen hierfür grundsätzlich Baden-Württemberg, Berlin, Bremen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und das Saarland in Frage, die alle in den letzten Jahren neue Schulgesetze verabschiedet haben. Allerdings ist in den meisten dieser Länder, nämlich in Baden-Württemberg, Berlin, Rheinland-Pfalz und dem Saarland alles beim alten geblieben. Zwar taucht der Begriff Sekundarstufe I dort in der Regel auf, doch nur als stufenbezogener Sammelbegriff für die nach wie vor eigenständigen Schularten, die — wie z. B. das baden-württembergische Schulgesetz vom 10. Februar 1976 formuliert — „als gleich zu achtende Glieder des Schulwesens im Rahmen des gemeinsamen Erziehungs- und Bildungsauftrages ihre eigenständige Aufgabe" haben. Dementsprechend wird in diesen Ländern auch an den überkommenen, nach Schulformen differenzierten Abschlußregelungen festgehalten.

Lediglich Bremen hat im neuen Schulgesetz einen einheitlichen Sekundarstufen-I-Abschluß mit unterschiedlichen Profilen und unterschiedlichen Berechtigungen im Sinne der Vorschläge des Deutschen Bildungsrates, der Bund-Länder-Kommission und der Bundesregierung vorgesehen, doch gelten auch dort laut Schulgesetz vorerst, und d. h. bis zur Vereinheitlichung der Sekundarstufe I im Sinne der integrierten Gesamtschule, die in Bremen Regelschule werden soll, noch die Abschlüsse der traditionellen Schulformen, so daß Ausführungsbestimmungen über die Neugestaltung des Sekundarstufen-I-Abschlusses auch in Bremen noch nicht vorliegen.

Immerhin hat mit Niedersachsen wenigstens ein Land nicht nur eine Neuregelung der Sekundarstufen-I-Abschlüsse in Aussicht gestellt, sondern diese mittels besonderer Verordnungen bereits in Kraft gesetzt. Insofern hier eine Neuregelung der Sekundarstufen-I-Abschlüsse vorliegt, muß gefragt werden, wie diese sich zu den Zielvorstellungen der verschiedenen Bildungsplanungs- und Beratungsgremien bzw. der verschiedenen auf die Struktur der Abschlüsse Einfluß nehmenden Interessengruppen

verhält. Den Intentionen der analysierten Reform-Empfehlungen entspricht die neue niedersächsische Abschlußregelung zunächst insoweit, als sie schulformübergreifend konzipiert ist; allerdings orientieren sich die Abschlüsse selbst im Unterschied zu den Forderungen zumindest des Deutschen Bildungsrates, der Bundesregierung und der Bund-Länder-Kommission nicht an inhaltlich-crricular ausgewiesenen Profilen, sondern an den herkömmlichen Schulformen, werden die Abschlüsse auch nicht einheitlich nach Abschluß der 10. Jahrgangsstufe, wie es der Deutsche Bildungsrat und die Bundesregierung zumindest Ende der sechziger und zu Beginn der siebziger Jahre gefordert hatten, bzw. einheitlich nach Abschluß der 9. Jahrgangsstufe vergeben, wie jüngst vom Deutschen Bildungsrat im „Bericht '75" und von der Bundesregierung in der „Bildungspolitischen Zwischenbilanz" vorgesehen, sondern in Entsprechung zu den „Vorschlägen zum Sekundarabschluß I" der Arbeitsgruppe Sekundarabschlüsse in der Bund-Länder-Kommission vom 1. Oktober 1974 nach 9 und 10 Schuljahren, so daß die verschiedenen Sekundarstufen-I-Abschlüsse nicht nur nach Richtung und Anspruchsniveau, sondern auch nach der Länge der Schulzeit differenziert sind. Damit hängt zusammen, daß die neue Sekundarstufen-I-Abschlußregelung in Niedersachsen an die Stelle der traditionellen drei im herkömmlichen Schulwesen nunmehr fünf Abschlüsse mit jeweils unterschiedlichen Berechtigungen gesetzt hat, daß diese nicht lernzielorientiert sind, sondern auf dem trationellen Zensurensystem basieren, keine inhaltlichen Schwerpunkte, sondern ein allgemeines Leistungsniveau ausweisen und, daraus folgend, auf berufliche und allgemeine Bildungsgänge vorbereiten, wobei — traditionellen Regelungen entsprechend — die niederen Abschlüsse zum Eintritt in berufliche Bildungsgänge berechtigen und für den Besuch der gymnasialen Oberstufe der leistungshöchste Abschluß Voraussetzung ist. Zusammenfassend läßt sich sagen, daß die neue niedersächsische Abschlußregelung insofern einen Fortschritt bringt, als die traditionellen schulformbezogenen Abschlüsse an allen Schulformen erworben werden können, also ein Hauptschulabschluß nach der 9. Klasse des Gymnasiums und ein Abschluß, der zum Besuch der gymnasialen Oberstufe berechtigt, am Ende der 10. Hauptschulklasse, daß aber ansonsten die sehr viel weitergehenden, inhaltliche Strukturveränderungen der gesamten Sekundarstufe I voraussetzenden Forderungen z. B. des Deutschen Bildungsrates, der Bundesregierung und — mit gewissen Einschränkungen — auch der Bund-Länder-Kommission, von den Empfehlungen der GEW ganz zu schweigen, kaum berücksichtigt worden sind, und zwar sowohl was die Einheitlichkeit des Abschlusses bezüglich der Dauer des Schulbesuchs als auch die Profilierung nach Leistungsschwerpunkten und Anspruchsniveau als auch die Neugestaltung der Verfahren zur Leistungsfeststellung betrifft, so daß hier von einer Reform der Sekundarstufen-I-Abschlüsse kaum gesprochen werden kann.

Bleiben die neuen Sekundarstufen-I-Abschlußregelungen an Gesamtschulen! Auch diese halten durchweg den Ansprüchen an einen reformierten Sekundarstufen-I-Abschluß kaum stand, vor allem deshalb nicht, weil die Gesamtschulen unter dem Zwang stehen, den herkömmlichen Schulformen vergleichbare Berechtigungen zu vergeben. In vielen Gesamtschulen wie z. B. in Baden-Württemberg, Bayern, dem Saarland und Schleswig-Holstein hat dies dazu geführt, daß unterschiedliche Kursniveaus im fachleistungsdifferenzierten Unterrichtsbereich den herkömmlichen Schulformen gleichgestellt werden und Abschlüsse dann auf dieser Grundlage — weiterhin drei-, vier- oder sogar fünfgeteilt — vergeben werden. Dem entspricht in etwa die Berliner Regelung, die Art des Abschlusses vom erreichten Notendurchschnitt abhängig zu machen. Lediglich in Bremen und Nordrhein-Westfalen sind die Abschlüsse an der Erreichung von Lernzielen orientiert, aber auch hier genügt — wiederum aus dem Zwang zur Vergleichbarkeit heraus — die Beschreibung von nach Richtung und Leistungshöhe differenzierten Profilen nicht, vielmehr wird der Grad der erreichten Lernziele auf Sechser- und Achterskalen übertragen, dann auf dieser Basis das Abschlußniveau eines Schülers berechnet und mit den Abschlußbezeichnungen des herkömmlichen Schulwesens versehen.

2 Möglichkeiten und Aussichten für eine Reform der Sekundarstufen-I-Abschlüsse in der Bundesrepublik

Offensichtlich ist also — von dem spärlichen niedersächsischen Ansatz einmal abgesehen — noch in keinem Land der Bundesrepublik die vom Deutschen Bildungsrat, der Bundesregierung sowie der Bund-Länder-Kommission empfohlene Reform der Sekundarstufen-I-Abschlüsse realisiert oder doch zumindest begonnen worden. Die Ursachen hierfür dürften in den CDU-regierten Ländern in entsprechenden Landtagsmehrheiten bzw. in den der Sekundarstufen-I-Reform gegenüber sich ablehnend verhaltenden Kultusministerien liegen. Dagegen hat es zumindest den Anschein, als ob die SPD-FDP in den von ihnen regierten Ländern ihre Stimmenmehrheit nicht entschlossen genug für entsprechende Reformmaßnahmen eingesetzt haben, wobei allerdings zu berücksichtigen ist, daß in einigen Ländern zumindest kleine Schritte in Richtung auf eine Reform des gesamten Sekundarstufen-I-Bereichs gemacht worden sind, wie z. B. in Nordrhein-Westfalen die Vereinheitlichung der Lehrerausbildung oder in Niedersachsen, Bremen und dem CDU-regierten Saarland die Einführung der schulformunabhängigen Orientierungsstufe. Ob diese Ansätze allerdings langfristig zur reformierten Sekundarstufe I mit entsprechendem einheitlichen Abschluß im Sinne beispielsweise des Deutschen Bildungsrates führen, muß unter den gegenwärtigen bildungspolitischen Prämissen doch bezweifelt werden.

Feststehen dürfte in jedem Fall, daß es aufgrund des bildungspolitischen Föderalismus in den nächsten Jahren zu einer bundeseinheitlichen Reform der Sekundarstufen-I-Abschlüsse kaum kommen wird; ja selbst eine Vereinheitlichung muß mehr und mehr als utopisch erscheinen. Zu dürftig sind die Ergebnisse der KMK nach über achtjährigem Ringen

im Schulausschuß. So wird es auch in Zukunft bei den Chancengleichheit und Freizügigkeit innerhalb der Bundesrepublik Deutschland verletzenden unterschiedlichen Regelungen bleiben, wenn nicht der Bund seine in Artikel 91 b Grundgesetz verankerten Möglichkeiten für entsprechende Initiativen nutzt und die Länder zu gemeinsamem Vorgehen zwingt, wofür es bisher jedoch noch kein Patentrezept gibt, da sich Länder wie KMK gegen möglichen Druck von seiten des Bundes wehren und auf ihre Autonomie im Bildungsbereich pochen werden, obwohl sie bisher nicht einmal minimale Vereinheitlichungen erreichten. Zur Durchsetzung zumindest dieser Minimalforderungen und damit auch zu mehr Rechtsgleichheit sollte der Bund folgende Maßnahmen zu realisieren suchen:

1. Vereinheitlichung der Abschlußsysteme und damit der Anzahl möglicher Abschlüsse;
2. Vereinheitlichung der Berechtigungen für gleiche Abschlüsse;
3. Vereinheitlichung der Eingangsvoraussetzungen für gleiche Schultypen;
4. Vereinheitlichung der Abschlußverfahren, und zwar in Richtung auf eine Ersetzung punktueller Prüfungen durch langfristige Beobachtung;
5. Sicherstellung der Durchlässigkeit zwischen den Schultypen;
6. Einführung eines allgemeinbildenden 10. Hauptschuljahrs in allen Bundesländern, zumindest als Angebot;
7. Verzicht auf die zweite Fremdsprache als Eingangsvoraussetzung für die gymnasiale Sekundarstufe II in allen Ländern, längerfristig für die Verleihung der Hochschulreife zugunsten möglicher anderer Profile;
8. Einbeziehung der Lernbehindertenschule in das Sekundarstufen-I-Abschlußsystem;
9. Vereinheitlichung der unterschiedlichen Formen des berufsbildenden Schulwesens sowie Schaffung einheitlicher Zugangsvoraussetzungen und Vergabe einheitlicher Berechtigungen;
10. Vereinheitlichung der Angebote und Verfahren zum nachträglichen Erwerb von Sekundarstufen-I-Abschlüssen in allen Ländern.

Über diese mehr oder weniger organisatorischen Ansätze hinaus, die noch im Vorfeld einer tatsächlichen Reform des Sekundarstufen-I-Abschlusses im Sinne der genannten Planungs- und Beratungsgremien liegen, wäre es ratsam, den Ergebnissen der pädagogischen, psychologischen und soziologischen Forschung in bezug auf die Rückwirkung unterschiedlicher Abschlußsysteme und -verfahren auf Unterrichtsorganisation und Lernprozesse in den den Abschlüssen vorangehenden Jahrgangsstufen sowie auf die damit zusammenhängenden schulischen Sozialisationsprozesse stärkere Beachtung zu schenken und sie etwa in der Form von Gutachten referieren zu lassen. Nicht zuletzt werden nämlich von der Struktur der Sekundarstufe I wie selbstverständlich auch der Sekundarstufen-I-Abschlüsse das Schulklima sowie die Prozesse schulischer Sozialisation nachhaltig bestimmt. Hier dürften mit die Ursachen von Phänomenen wie Schulstreß und Schulangst liegen, die schon heute eine Gefahr nicht nur für Bestand und Funktionieren einer demokratischen Gesellschaft, sondern auch für Wohlbefinden und Gesundheit jedes einzelnen Bürgers darstellen.

Literaturverzeichnis

Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung: Bildungsgesamtplan, Bd. I, Stuttgart 1973.

Dies.: Vorschläge zum Sekundarabschluß I. Unveröffentlichtes Manuskript. Bonn, 1. Oktober 1974 (als Vorlage zum TOP 9 der Sitzung am 21. Oktober 1974).

Bundesminister für Bildung und Wissenschaft: Bildungsbericht '70. Bericht der Bundesregierung zur Bildungspolitik. Bonn 1970.

Ders.: Bildungspolitische Zwischenbilanz. Bonn 1976.

Deutscher Bildungsrat, Empfehlungen der Bildungskommission:
- Zur Neugestaltung der Abschlüsse im Sekundarschulwesen. Stuttgart 1969 (a);
- Einrichtung von Schulversuchen mit Gesamtschulen. Stuttgart 1969 (b);
- Strukturplan für das Bildungswesen. Stuttgart 1970;
- Bericht '75. Entwicklungen im Bildungswesen. Stuttgart 1975.

Deutscher Philologenverband: Zur Neuordnung der Sekundar-I-Abschlüsse. Unveröffentlichtes Mskr. München o. J. (ca. 1976).

Flitner, Andreas (Hrsg.): Der Numerus clausus und seine Folgen. Stuttgart 1976.

Ders./Lenzen, Dieter (Hrsg.): Abitur-Normen gefährden die Schule. München 1977.

Gemeinnützige Gesellschaft Gesamtschule: Forderungen zum Sekundarabschluß I an integrierten Gesamtschulen, Stellungnahme, in: Gesamtschulinformationen H. 1/1975, S. 148 ff.

Dies. (Hrsg.): Gesamtschule 1973. Praxisprobleme der GS im Zusammenhang mit ihren theoretischen Intentionen. Bundeskongreß 1973. o. O. u. J. (1973).

Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft: Gleichwertigkeit der Abschlüsse, Stellungnahme. In: Gesamtschul-Informationen H. 1/1975, S. 145 ff.

Dies.: Schullaufbahn und Abschlüsse — gesamtschulspezifische Abschlußregelungen. GEW-Fachtagung 30. September bis 2. Oktober 1976, Ergebnisbericht der AG 5, in: Gesamtschul-Informationen H. 2/1976, S. 108 ff.

Keim, Wolfgang: Schulische Differenzierung. Eine systematische Einführung. Köln 1977 (pocket wissenschaft).

Kultusminister-Konferenz: Sammlung der Beschlüsse der Ständigen Konferenz der Länder in der Bundesrepublik Deutschland, Loseblattsammlung, Neuwied 1972 ff.

Dies. (Schulausschuß): Entwurf einer Vereinbarung über die Abschlüsse im Bereich der Sekundarstufe I und ihre Berechtigungen. (Stand nach der 202. Sitzung). Unveröffentl. Mskr. o. O. und J. (1977).

Meyer, Siegmar: Die Diskussion um den Sekundarabschluß. In: 10. Klasse an der Hauptschule (II). Unterricht und Abschlußverfahren, Hannover 1975 (Schulversuche und Schulreform, Bd. 7), S. 125 bis 184.

Oppermann, Thomas: Nach welchen rechtlichen Grundsätzen sind das öffentliche Schulwesen und die Stellung der an ihm Beteiligten zu ordnen? Gutachten C zum 51. Deutschen Juristentag. München 1976.

Reuter, Ernst: Zur „Bildungspolitischen Zwischenbilanz" des Bundesministeriums für Bildung und Wissenschaft. In: Die Deutsche Schule H. 9/1976, S. 547 bis 556.

Sardei-Biermann, Sabine u. s.: Das Problem der Übergänge im Bildungswesen. Anmerkungen zum „Bericht '75" des Deutschen Bildungsrates. In: Zeitschrift für Pädagogik H. 2/1977, S. 221 bis 258.

Schlömerkemper, Jörg: Gesamtschule im Wettbewerb. Zu: Wolfgang-P. Teschner — Was leisten Leistungskurse? in: Die Deutsche Schule H. 10/1971, S. 628 bis 642.

Westphal, Walter (Hrsg.): Normiertes Abitur? Analysen und Materialien zu den Erprobungsfassungen. Braunschweig 1976 (Leitthemen. Beiträge zur Didaktik der Naturwissenschaften, 2/1976).

